This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES

CUESTIONES

CONSTITUCIONALES

M. A. MONTES DE OCA

CUESTIONES

CONSTITUCIONALES

CABILDOS COLONIALES

PODERES ENCARGADOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES

LOS MINISTROS ANTE EL CONGRESO

DOMINIO FLUVIAL Y MARÍTIMO

BUENOS AIRES

A. ETCHEPAREBORDA, LIBRERO-EDITOR

1899

TK

JL2015
1899
.M7

ÍNDICE

PREFACIO

CÁBILDOS COLONIALES — Página

I. Debate sobre la importancia de la institución capitular. Carácter de la legislación de Indias. La Religión y la Corona. 1

II. Aspecto representativo de los cabildos. Vecinos. Ficción representativa. Cabildos abiertos. Juntas Provinciales. 7

III. Funciones de los cabildos. Alcaldes ordinarios. Alcaldes de Hermandad. Trascendencia de las funciones capitulares 20

IV. Carácter de los gobernadores españoles. Luchas entre cabildos y gobernadores. Ejemplos. Los comuneros. Instrucciones de Fernández Campero. Ordenanza de Intendentes. 31

V. Los cabildos en la revolución. Proceso evolutivo de la institución. 43

PODERES ENCARGADOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES

I. Consideraciones generales. El Poder Ejecutivo es el más aparente para dirigir las negociaciones diplomáticas. 49

II. Aprobación de los tratados. Sistemas absolutos. Soluciones mixtas. Régimen parlamentario. Interpelaciones. 54

III. Estados Unidos. Extensión de los poderes del Ejecutivo. Convención de Filadelfia. Objeciones á la doctrina norteamericana. 67

IV. Antecedentes argentinos. Junta Provisional Gubernativa. Estatutos de 1811. Proyecto de 1813. Estatuto de 1815. Reglamento de 1817. Constitución de 1819. Ley fundamental de 1825. Ley de Presidencia. Constitución de 1826. Tratados interprovinciales. Acuerdo de 1852. 76

V. Preceptos de la constitución. 85

ÍNDICE

Página

VI. Facultades de los poderes legislativo y ejecutivo respecto al estado de paz. Interpretación parlamentaria. Conclusiones. 87
VII. Facultades de los poderes legislativo y ejecutivo respecto á la declaración de guerra. 104

LOS MINISTROS ANTE EL CONGRESO

I. Importancia de los precedentes extranjeros. 109
II. El derecho de interpelación en los países de régimen parlamentario. Nombramiento de los ministros. Responsabilidad ministerial. Desacuerdo entre el gabinete y el parlamento. 114
III. Los ministros en Estados Unidos. Imposibilidad de las interpelaciones. 125
IV. División y relaciones de los poderes en la República Argentina. Antecedentes. El ministerio argentino no es parlamentario. Concurrencia de los ministros á las sesiones de las cámaras. Procedimiento. 133
V. En la república no hay verdaderas interpelaciones, ni votos de confianza ó de censura. 147
VI. Objeto del llamado á los ministros, Pedido de informes durante las sesiones de próroga. 155
VII. El poder ejecutivo no puede negar los informes que las cámaras soliciten, dentro de sus facultades. Tampoco puede darlos por escrito. 171
VIII. Facultad de los ministros para concurrir, sin ser llamados, á las sesiones de las cámaras. 184

DOMINIO FLUVIAL Y MARÍTIMO

I. El dominio nacional de los rios es una preocupación argentina 189
II. Preceptos del código civil. Cláusulas de la constitución. La facultad de reglamentar el comercio no confiere á la nación dominio territorial. La nación carecía de jurisdicción territorial antes de la organización, y después de ella no la ha adquirido sobre los rios y las playas. 191
III. Precedentes y opiniones argentinos. 200
IV. Opiniones y precedentes norteamericanos de aplicación en la República 210

Imprenta de J. SARRAILH - Córdoba 1752.

PREFACIO

He reunido en este volumen algunos artículos,—antes publicados en parte y en parte inéditos,—escritos en distintas ocasiones y con objetivos diferentes, porque creo que todos ellos pueden contribuir, aunque en pequeña escala, al estudio de los heterogeneos tópicos que abrazan: cabildos coloniales, poderes encargados de las relaciones exteriores, los ministros ante las Cámaras, el dominio fluvial y marítimo.

No tienen estos temas importancia trascendental para el progreso de la humanidad, ni envuelven vitales problemas sociológicos; pero, en el recinto reducido de nuestro derecho práctico, á cada uno puede señalarse un rasgo que lo hace digno de atención.

Los cabildos coloniales ofrecen á los constitucionalistas é historiadores argentinos un campo de investigación bastante apreciable. Al través de la distancia, su raquitismo orgánico nos revela el espíritu de una época de absorción, en que una voluntad omnímoda llena el escenario político. Por otra parte, sus manifestaciones en las aldeas donde actuaban descubren que, entre las sombras del despotismo, germinó una tendencia mal definida hácia las libertades individuales, que inscriben en sus le-

yes las democracias y pseudo-democracias contemporaneas. De los cabildos derivan enseñanzas que no hemos sabido aprovechar, porque á menudo, en la vorágine de la vida moderna, descuidamos el pasado y olvidamos de hecho, por más que lo reconozcamos en doctrina, que en él está la causa inmediata del presente y el cimiento del porvenir.

Consideraciones de otro género militan para examinar con prolijidad las facultades de los poderes lejislativo y ejecutivo en el manejo de las relaciones exteriores. En las naciones donde impera, más ó menos encaperuzado, el sistema de Montesquieu, no ha sido posible señalar con matemática exactitud el límite de las atribuciones respectivas de los departamentos del gobierno. Los conflictos se suscitan entre ellos con desconsoladora frecuencia, con tanta mayor razón cuanto que por una propensión natural, casi nunca desmentida, todos buscan extender indefinidamente el horizonte: parece que al ponerse en juego la fuerza centrífuga se desarrollara con vigor incontrastable. En las relaciones internas los choques son siempre nocivos, pero su efecto es más pernicioso si las causales que los originan trascienden al terreno diplomático y son de aquellas que ponen en peligro la paz, la honra ó la integridad de los estados. Evitarlos sería, entonces, obra de previsión y de prudencia que solo se logra demarcando con nitidez la esfera de acción de las ramas gubernamentales.

También se refiere al roce de los poderes el

estudio de las prerogotiavs de las Cámaras para llamar á su seno á los ministros y de los ministros para asistir expontáneamente á las sesiones de las Cámaras. La vida parlamentaria que ha llevado la República desde la consolidación definitiva de la unidad nacional,—excesivamente agitada, unas veces, dominada, otras veces, por un monótono enervamiento,—ofrece cuadros de situaciones variadas en que ora se encuentra á los secretarios de estado librando combates oratorios para defender las preeminencias y los derechos del poder ejecutivo, ora se les descubre, en actitud arrogante, pugnando por hollar los privilegios intergiversables de las asambleas. El avance de una entidad sobre la otra conmueve las bases mismas de la organización política.

La controversia sobre el dominio fluvial y marítimo, bajo el prisma del derecho federal, involucra cuestiones que atañen á la soberanía de las provincias y, en especial, á la autonomía lejislativa sobre partes integrantes de sus territorios.

He procurado copilar sobre todos estos puntos datos y antecedentes, en la esperanza de que puedan tener alguna utilidad para dilucidar los problemas que les son conexos.

Diciembre de 1898.

CABILDOS COLONIALES (*)

SUMARIO:—I. Debate sobre la importancia de la institución capitular.—Carácter de la legislación de Indias.—La Religión y la Corona.—II. Aspecto representativo de los cabildos.—Vecinos.—Ficción representativa.—Cabildos abiertos.—Juntas Provinciales.—III. Funciones de los cabildos.—Alcaldes ordinarios.—Alcaldes de Hermandad.—Trascendencia de las funciones capitulares.—IV. Carácter de los gobernadores españoles.—Luchas entre cabildos y gobernadores.—Ejemplos.—Los comuneros.—Instrucciones de Fernández Campero.—Ordenanza de Intedentes.—V. Los cabildos en la revolución.—Proceso evolutivo de la institución.

I

Los cabildos coloniales nos son interesantes bajo variados conceptos: fueron entidades transcendentales del viejo sistema institucional, —una de las raíces de la actual organización política americana,—florecieron en todas las ciudades, aldeas y villas, y en su seno anidó el movimiento revolucionario de la independencia. Pero como «todo depende del color del lente por el cual se mira» y como, con sendos colores, hay lentes en crecido número, á cuyo través se observan, la crítica moderna ha for-

(*) Este artículo fué publicado en el núm. 11 de *La Biblioteca*, correspondiente á Abril de 1897.

mado un fárrago de apreciaciones divergentes y contradictorias, una maraña de opiniones distintas sobre su representación, su papel, su influencia social (1). Algo, no obstante, se ha comprobado ya de una manera definitiva: su contextura raquítica, la ausencia del vecindario en la elección de sus miembros. La doctrina contraria, de Alberdi, no puede subsistir ante el texto expreso de la ley y los documentos conocidos. Es dificil que resurja después que Del Valle, con su poderosa elocuencia, dejó derrengadas y maltrechas á nuestras comunas (2), y después que Juan A. García (hijo), en un excelente artículo, ha acentuado sus ideas, aglomerando pruebas de inestimable valor, prolijamen-

(1) Hay quien los considera "la parte mejor del sistema colonial planteado por la madre patria" porque "estaban basados en principios de libertad é independencia que formaron una singular excepción en la política general, respecto de las colonias" (Woodbine Parish, *Las Provincias del Rio de la Plata,* tomo 2, pág. 49); quien avanza que "antes de la proclamación de la República, la soberanía del pueblo existía en Sud-América como hecho y como principio en el sistema municipal que nos había dado España... Los cabildos y municipalidades, *representación elegida por el pueblo,* eran la autoridad que administraba en su nombre sin ingerencia del poder" (Alberdi, *Organización de la Confederación Argentina,* pág. 262); quien preconiza con calor y erudición que el federalismo argentino obedece á la tradición de los cabildos (Ramos Mejia, *El Federalismo Argentino*); quien los trata con marcado desprecio porque "eran meros instrumentos de la voluntad del Rey y sus intereses" (Lastarria, Memoria inserta en la Colección de Vicuña Mackenna, *Historia de Chile,* tomo 1, pág. 49); quien estima que su papel se redujo "*á adornar con su presencia las procesiones*" (Fray Melchor Martínez, citado por Lastarria), etc.

(2) Del Valle, *Nociones de Derecho Constitucional,* tomo 1, páginas 8 y siguientes.

te entresacadas de los archivos respetados por la polilla y el tiempo (1).

Con todo, bajo la mala capa ha podido ocultarse una corporación fecunda en los beneficios relativos de que pudieron gozar los habitantes del Nuevo Continente. Es, en mi concepto, lo que ocurrió. No les profeso la flagelante inquina de fray Melchor Martínez, entre otros; no creo que su papel se redujese «á adornar con su presencia las procesiones», que fueran florones de trapo pintado destinados á romper la monotonía de las cruces y estandartes en las festividades religiosas. Les tengo, por el contrario, un respeto cariñoso, hijo, tal vez, de un sentimiento de mal entendida gratitud por haber sido el medio ocasional de que se valieron los patriotas de Mayo para expandir sus doctrinas; y encuentro que en su esfera limitada, durante la Colonia, se convirtieron en único sostén de los intereses locales contra el absolutismo dominante, si bien quedaron fuera de lugar y condenados á desaparecer, por ende, después de la independencia.

Comenzó la colonización indiana en momentos en que la Metrópoli se movía al influjo de dos fuerzas: la religión y el poder real, que Buckle ha caracterizado con precisión (2). Avasalladoras en España, ofrecen en las posesiones ultramarinas rasgos aún más salientes, en virtud de circunstancias que no escapan á la observación

(1) *La Biblioteca,* tomo 3, pág. 193.
(2) Buckle, *Civilisation en Angleterre*, tomo 4, página 5 y siguientes.

vulgar. La América, por una parte, habitada por salvajes cuyas creencias pugnaban con los dogmas cristianos, ofrecía ancho campo al fervor místico en la sacrosanta tarea de convertir á los infieles. Las colonias, por la otra, no fueron tratadas como porciones integrantes del territorio español; eran feudos de propiedad del Rey, fuente inagotable de los recursos que su boato y poderío demandaban. La Carta Magna del derecho fué la bula tan comentada de 1493, por la que el Papa, haciendo referencia á las tierras descubiertas, decía con el aplomo de un supremo dispensador de mercedes: «*las damos, concedemos y asignamos perpetuamente* á Vos y á los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituímos, y deputamos á Vos y á los dichos vuestros herederos y sucesores, Señores de ellas, *con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción*».

Los monarcas, pués. con el beneplácito de la Curia Pontificia, reputaban á las comarcas que Colón, sin sospecharlo, les dió á conocer, cual si fuesen simples factorías en que su omnímoda voluntad se ejercía sin contrapeso. Para lograr sus objetivos de explotación, realizaron el centralismo más completo en materia de gobierno, el monopolio más absurdo en materia de intercambio. Es en este ambiente, con el criterio de la época, donde deben estudiarse las instituciones que nos rigieron, penetrándolas en su vida misma, sin atribuirles ventajas ó desventajas, derivadas del parangón frío con otras análogas en su manifestación externa, pero nacidas en

otro clima y desenvueltas en otra atmósfera social. Los cabildos coloniales de los tiempos de la omnipotencia regia, con el esplendor de las comunas españolas de los tiempos de la reconquista (1), hubieran sido un anacronismo; con el vigor y pureza atribuidos por error á los municipios sajones (2) hubieran sido plantas exóticas de existencia efímera; con la organización que formula el principio moderno de la soberanía del pueblo, hubieran sido una utopía, desde que la soberanía del Rey se apoya-

(1) Mucho es el entusiasmo que despiertan las instituciones forales de España. Lo comparto en cierto grado, pero no me es dado olvidar que la multiplicidad de los *fueros*, á que dió margen la reconquista, desvinculó la nacionalidad y produjo el egoismo local. Cataluña y Aragón nada se conmovieron delante del cadalso de Padilla; Castilla y León vieron el de Lanuza con la mayor indiferencia.

(2) Inglaterra, cuna pregonada del *self government* no fué tan feliz con sus municipios como generalmente se cree. Hablando de ellos escribe Erskine May: "Descuidando sus funciones propias, la vigilancia de la policía, la administración de las prisiones, el pavimento y alumbrado de las calles y el abastecimiento de aguas, sólo pensaba en los intereses personales unidos á sus cargos. Se apoderaban de toda clase de patronazgos, tanto laicos como eclesiásticos, para beneficio de sus parientes, amigos y partidarios políticos y dilapidaban los fondos públicos en comilonas y vulgar disipación. Había muchos que eran realmente insolventes. Las fundaciones caritativas fueron saqueadas, y los fondos públicos abandonados y mal aplicados; el cohecho y la corrupción, en todas sus formas, fueron alimentados. Los ciudadanos veían con desconfianza los procedimientos de los concejos, en los cuales no tenían intervención, cuya constitución era oligárquica y cuyos sentimientos políticos eran á menudo odiosos á la mayoría" (*Historia Constitucional de Inglaterra*, tomo 5, pág. 8). La corrupción alcanzó proporciones rayanas en lo increíble. ¡Los fondos destinados á una escuela de huérfanas se emplearon en el sostén de una casa de prostitución! (Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, tomo 2, página 74).

ba en las doctrinas del derecho divino, sin que nadie osara dudar de su legitimidad.

Su fuerza consiste en que, amoldados al medio, fueron la representación genuína de la burguesía, por cuyos intereses lucharon, muchas veces con las armas en la mano, contra la absorción de los gobernantes enviados por la madre patria. Cuando las poblaciones se agitan por falta de medios para llenar las necesidades de la vida ó en procura de alguna reforma liberal, encuentran eco simpático en las Salas municipales. Se preparó así, lenta pero firmemente, el antagonismo del elemento nativo con el elemento español y se inoculó la idea de la libertad que moría ó se atenuaba en largos períodos para resurgir de nuevo, obedeciendo al imperio de diversos factores. Maniatados por la ley, sojuzgados por la violencia, espían, en acecho, la oportunidad de extender el círculo de sus atribuciones, contando con la opinión y el apoyo de los vecinos que solían despertar del marasmo á que los condenaba el sistema centralista. Actuaban en teatros chicos, y sus discordias, por asuntos caseros, nos hacen la impresión de algazaras de *comadres de conventillo;* pero, de todas suertes, manifiestan una tendencia digna de ser estudiada y revelan que el absolutismo monárquico no logró convertir á los cabildos en ciegos instrumentos de opresión.

II

En el Rio de la Plata echaron hondas raíces. Los conquistadores trajeron la memoria de las altivas comunas de Aragón, de Toledo, de las provincias vascongadas, y sus descendientes, favorecidos por las dificultades de la comunicación interterránea, ultrapasaban de ordinario los valladares opuestos por las provisiones monárquicas.

Los centros urbanos del territorio que formó más tarde la República Argentina eran dotados de cabildos el mismo día que los *cabos de conquista* colocaban la piedra fundamental de la ciudad. Los *Adelantados* tenían la facultad de constituirlos, pero si con ellos «no se hubiere capitulado que puedan nombrar justicia y regimiento», los vecinos verificaban la elección (1). Los cabildos posteriores se formaban por designación de los capitulares salientes, el 1° de enero de cada año, sin perjuicio de que todos los cargos, á excepción de los de alcaldes ordinarios, podían ser adquiridos en pública subasta.

Pasa generalmente desapercibida una real cédula de 1554 que, no obstante, reviste trascendencia suma. «Declaramos y mandamos, dice, que en la elección que se hiciere en los Cabildos de pueblos donde no estuvieren vendidos los oficios de regidores, y otros concejiles, no puedan ser elegidas ningunas personas

(1) Ley 3, título 10, libro IV de la Recopilación de Indias.

que no sean vecinos; y el que tuviere casa poblada, aunque no sea encomendero de indios-se entienda ser vecino». De modo que las corporaciones se integraban con personas radicadas en el país, «con casa poblada», y que habían obtenido el título vecinal. Eran los propietarios de fincas, vinculados á la localidad por intereses patrimoniales, por las relaciones de familia, quienes componían los cabildos, forzosamente inclinados al progreso de las ciudades y al adelanto de sus industrias, porque redundaban en propio beneficio. Los *vecinos* y los ediles se hallaban en constante comunicación y trato: sólo de entre aquellos se elegían éstos; sólo éstos conferían á aquellos su calidad. Cuando un habitante está en las condiciones de ley, se presenta al Cabildo y le dice: «Tengo boluntad de servir á V. M. en la çiudad como vecino de ella y para que como tal se me guarden las premynencias que á los demas vezinos de la ciudad, pido y suplico á V. M. me reçiban y ayan por tal vezino desta ciudad *que yo me ofresco a la sustentar como V. M. lo mande*» (1). Los «Señores del Cabildo», con toda solemnidad, «recebian por tal vezino» al postulante, entendiendo concederle una gracia que obligaba su futura gratitud. Las solicitudes se repiten con frecuencia creciente (2), lo que demuestra

(1) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo 1, pág. 21.

(2) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo 1, páginas 61, 135, 136, 140, 200, 374, 380, 491, 495; tomo 2, páginas 109, 143, 153, 284, 371; tomo 3, páginas 70, 97, 135, 163, 317, 323, 327, 372, 374, 375, 398, 411, 484, etc.

la estima en que se tenía esa gracia, lograda después de rendir pleito homenaje á una autoridad á cuyas órdenes quedan quienes la alcanzan, juramentados de «hazer y acudir a todas las cosas y casos que como tales vezinos se le mandaren y fueren obligados so las penas en que incurren no lo haciendo». ¡Cuánto celo se desplegó por acrecentar el número y por rodearlos de comodidades! En 1606 se habían domiciliado en Buenos Aires algunos *polizones*, en contra de las prohibiciones reales. Una cédula, clara y categórica, ordenó se les expulsara y se adoptase otras medidas severas. El Gobernador, Hernando Arias de Saavedra, mandó cumplirla á la letra, aunque la naciente ciudad iba á sufrir un recio golpe con su aplicación. El caso era grave. El Cabildo en masa protestaba contra semejante rigor y consultó al Obispo. La teología suministró argumentos y se descubrió, con su auxilio, que «todas las zedulas de su magestad devian ser ovedezidas, rrespetadas y reverenciadas»; que «no se han de executar algunas zedulas rreales con todo el rigor que la letra pareze significar, sino antes se an de ynterpretar con la epicheya»; que «el fin que tiene el Rey Nuestro Señor como cathólico y cristianísimo en las cédulas que despacha es el servicio de Dios Nuestro Señor y el bien y aumento de la república y de sus vasallos»; y que «si alguna cedula emagnase contraria deste fin sería por falsa y siniestra información y los Gobernadores *la an de rreverençiar, pero no executalla, en cuanto es repugnante a dicho*

fin». La dificultad estaba salvada. El Cabildo adoptó el dictamen. Los *polizones* no fueron molestados (1).

Los vecinos afincados eran los defensores de la ciudad contra las incursiones frecuentes de las razas autóctonas. Para «la sustentar» se les autorizó, y aun se les obligó, á tener elementos de combate y de movilidad, armas y caballos, de que pudieran echar mano cuando se les requiriera. El Cabildo, formado de la masa vecinal, nunca se sintió temoroso de la fuerza que los propietarios pudieran reunir. Antes al contrario, si notaba cierta inercia á su respecto compelía al cumplimiento de tan sagrados deberes; y si llegaba á su noticia que alguien abandonaba su morada, le imponía dejar «un hombre bien aderezado de armas y cavallos que sustente su veçindad hasta quel buelva á la tierra» (2).

En las aldeas coloniales del Rio de la Plata, de fisonomía y construcción uniformes (3), con reducido número de «casas pobladas», los padrones vecinales contenían pocos nombres, y como los cuerpos comunales se renovaban cada año, en tesis general, la burguesía acomodada tenía con ellos lazos estrechos. Todos, ó casi todos los vecinos, estaban vinculados á

(1) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo I, páginas 191 y siguientes.

(2) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo I, pág. 20; *Archivo municipal de Córdoba,* tomo I, página 606.

(3) Las leyes insertas en el título 7, libro 4 de la Recopilación, prescriben reglas precisas para la edificación.

los cabildos por haberse sentado en sus sillas, por la esperanza de ocuparlas ó por la amistad ó el parentesco con los que eran ó habían sido alcaldes y regidores. De aquí derivaba un recíproco intercambio de ideas, una comunidad de vistas, fortificada al calor de los sentimientos que hace nacer el «sabor de la tierruca» en sociedades sencillas.

Con razón se arrogaban los derechos de representar á los municipios. No había entre unos y otros las relaciones de mandatario y mandante, acordes con el formulismo del derecho privado, pero había, sí, la representación tácita, cimentada en una de las tantas ficciones que las ciencias sociales y políticas consagran, en una de las tantas «mentiras convencionales de la civilización». Sancionados por la tradición histórica ó los hechos consumados, los anales de la humanidad suministran, á cada paso, elocuentes ejemplos de representaciones finjidas, por su forma, más positivas y más verdaderas que las representaciones dudosamente reales de nuestro siglo. Pocos niegan á la Cámara de los Lores, en Inglaterra, el espíritu conservador de la aristocracia británica: nadie pretende, sin embargo, que la balota depositada en las urnas electorales le imprima su carácter. Pocos niegan que la Cámara de los Comunes haya representado los intereses de la nación en su lucha con las prerrogativas de la corona: nadie, sin embargo, llega á conclusiones distintas, fundándose tan sólo en que la elección era viciada por corrupciones vergon-

zosas, en que los derechos de sufragio se acordaban por el Rey á burgos insignificantes para obtener así agentes de su devoción, en que en subasta pública se vendían los privilegios, en que burgos desaparecidos enviaron muchos años diputados al parlamento (1). En nuestros días, vigentes las teorías de la soberanía del pueblo y del sufragio universal, como no es posible que toda la nación concurra á las urnas, se presume que los electores representan á los ausentes é inhabilitados. ¿Por qué, pues, hemos de negar la representación capitular, fundados en la sola circunstancia de que los ediles coloniales no fueran designados en comicio público? La solidaridad de intereses, *alma mater* de la representación tácita, era palmaria y basta con ella á mi propósito.

El Cabildo no se reputaba usurpador, ni se hacía oir un eco de protesta, si mandaba esculpir la palabra *república* en sus blasones, si otorgaba poder á los «*procuradores de ciudad*»,

(1) Para dar una idea de la constitución de la Cámara de los Comunes antes de la reforma de 1832, basta leer el siguiente párrafo de Fischel: "Winchelsea, con tres electores, se encontraba en 1784 en posesión de un rico nabab. Otro burgo, Bossiney, en el condado de Cornuailles, no tenía mas que un solo elector. Un tercer burgo, tragado por el mar, conservaba, á pesar de eso, su representación. El poseedor de la playa, cerca de la cual estaba situado, se hacía conducir, en el momento de la elección, en una barca con tres electores hacia el antiguo sitio del burgo, para desempeñar allí su pequeña comedia electoral. En 1790, treinta burgos con un total de 375 electores. . . enviaban sesenta diputados á la Cámara de los Comunes. En Tavistock, diez *freeholders*, en St-Michels, siete contribuyentes del *scot* y del *lot*, elegían respectivamente un diputado" (tomo 2, pág. 230.

por sí y «*en nombre de todos los vezinos y moradores* (1) ó «*en nombre de los vesinos e moradores desta ciudad e Provincias como cabeça della* (2), ó «*por lo que nos toca en nombre desta dicha rrepublica* y *beçinos della que al presente son y adelante fueren*» (3).

Y á veces la ficción representativa adquiría contornos de realidad. Los cuerpos edilicios solían llamar á su seno personajes respetables para prohijar, bajo su autoridad moral, resoluciones de trascendencia. Un día, el Obispo del Paraguay, «so las penas y censuras» de estilo, ordena á los habitantes de Buenos Aires que le pagaran más primicias que las acostumbradas. La pobreza de la población indujo á la resistencia y el Cabildo tomó cartas, aunque legalmente ninguna ingerencia tuviera en tales asuntos. No podía ya recurrir á la teología, monopolizada por los sacerdotes, favorecidos por el *úkase* episcopal. En tal emergencia llamó á «los vezinos antiguos» capitán Xpobal Naharro, capitán Pedro Gutierrez, Juan de Mena, Maese de Campo don Enrrique Enrriquez, Hernan Suarez Maldonado, Gonzalo de Carabajal, general Juan de Tapia de Vargas, capitán Márcos de Sequera, capitán Pedro Sanchez Garçon, don Manuel de Frías Martel, Maese de Campo Pedro Homepesoa de Saa y Xpobal Cabral de Melo». Todos concurrieron y die-

(1) *Archivo Municipal de Córdoba*, tomo 8, pág. 254.
(2) *Acuerdos* etc., tomo 5, pág. 54.
(3) *Ibidem*, tomo 3, pág. 233.

ron con desenfado su opinión en el Congreso. De las deliberaciones resultó que nunca se había «*pagado más premisas que de trigo, maíz y cebada* y que lo mismo pasaba en Chile: así, al menos, había oído decir don Pedro Homepesoa á su mujer doña Catalina de Melo, natural de aquel «rreino». . . . y el testimonio era irrefragable (1).

Esta reunión de capitulares y vecinos—realizada bajo un duro despotismo, en tiempos de ardor místico—que discute la majestad del prelado y prescinde de la voluntad del monarca (2), es un incidente ordinario de la época. Los pobladores del Plata, en defensa de su patrimonio, eluden recurrir á sus victimarios—los gobernadores—y, siéndoles posible, se cuelan por los resquicios de la armazón administrativa, invocando la protección de los regidores, que, constituídos en autoridad, se hallan dispuestos á desplegar toda su energía en tutelar la fortuna de la comunidad, por cuanto tutelan así, en forma honorable, la suya propia.

Las reuniones pacíficas se inician por causales de orden pecuniario y al consolidarse con los años, ensanchan sus horizontes, hasta llegar á ocuparse del *pro común*, sobre cualquier materia. Se recuerda que han existido en Es-

(1) La primicia no se pagó (*Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires*, tomo 5, pág. 259).

(2) Ura real cédula de 1539 extiende las primicias mucho más de lo que á su esposo contó Doña Catalina. Hasta de la leche debía pagarse lo que se ordeñara la primera noche. Ley 2, título XVI, libro I de la Recopilación de Indias.

paña *Cabildos abiertos* y se les practica con frecuencia. La ley no los autoriza, pero el Rey y los gobernadores los consienten. De esta suerte, los moradores de una ciudad, la parte «sana y sensata», acude á la convocatoria de su Ayuntamiento é interviene en la adopción de normas de gobierno, primordiales para los destinos del país. La asamblea se congrega, con la venia del agente del rey, pero el Cabildo la preside y designa las personas que han de formarla, si no prefiere que tenga lugar en la plaza al aire libre, sin seleccionar concurrentes (1).

Hubo necesidad, en 1615, de socorrer al procurador enviado por Buenos Aires á la «Corte de Su Magestad»; los propios no alcanzaban «*y atendido atençion a que era bien comun y de toda la Republica*» los ediles «*acordaron unanimes y conformes que para el Domingo primero que biene se apersiba a todos los vezinos desta çiudad para que se hallen todos en el dicho dia en la Plaza publica desta ciudad y se les pida algunos cueros o plata para poderlos comprar para el dicho socorro*» (2).

Al año siguiente, en la sesión de 6 de abril,

(1) Es un error generalizado el de creer que los *cabildos abiertos* nada tuvieron de común con los *cabildos*. Para destruirlo basta indicar que aquéllos se forman por voluntad de éstos, con las personas que designan. "Algún caso tan grave é importante se podía ofrecer, enseña Bovadilla, en que conviniere, para mejor acierto, llamar algunas personas de buen celo, parecer y experiencia de fuera del Ayuntamiento, que asistan *en él* al trato y conferencia del negocio; y en tal caso no es cosa ajena de razón y de utilidad llamarlos y que den su voto y parecer".

(2) *Acuerdos* ect. tomo 3, pág. 112.

el alcalde Pedro de Içarra propuso la convocatoria de «*un Cavildo avierto en rraçon de ynviar persona a España por procurador desta çiudad que pida lo que conbenga al pro comun della*». El depositario Bernardo de León se opone: no era prudente adoptar la indicación sin contar con la anuencia del Señor Gobernador. Este previo trámite armonizaba con los hábitos tradicionales y tendía á evitar que asambleas tumultuarias pusieran en jaque á los representantes de la Corona. Así y todo, el regidor Orduña levantó su voz para combatirlo: «*que el dicho Cavildo se haga,* dijo, *para que cada uno de su parecer*»; y, en vez de solicitar autorización, basta con dar «*noticia al Señor Gobernador para que se halle a el*». Todos los Regidores se adhirieron, y acentuando su voluntad, acordaron «*que se haga el dicho Cavildo avierto y que el Domingo que viene se haga por la tarde y para ello se pregone mañana para que todos se junten en el Monasterio de San Francisco que sirve agora de Parrochia*» (1).

Fuera vano pretender que los colonos, sujetos á un férreo régimen religioso-político, se sintieran animados del vigor que infunde la conciencia de los derechos individuales y que profesaran las máximas que se sintetizan en la traqueada frase: *point de réprésentation, point d' impôt.* La arbitrariedad omnipotente estatuía las reglas relativas á las cargas públicas.

(1) *Acuerdos* etc., tomo 3, pág. 200.

Empero, si se temía que con la aplicación forzada de un gravamen, el resultado no correspondiera á las esperanzas en él cifradas, se buscaba halagar los sentimientos de la burguesía llamándola á deliberar en Congreso (1).

Podría multiplicar los ejemplos. Los anales de la vida colonial ofrecen repetidos casos, en situaciones tranquilas, de estas reuniones que encierran los gérmenes de una mal definida democracia y que evidencian la solidaridad de miras entre las poblaciones, y sus «justicia e rregimiento», compenetrados de los rasgos constitutivos de su idiosincracia. La solidaridad se reconoce por gobernadores y virreyes y se le reputa constante y bien cimentada á pesar de que la venalidad y la debilidad desprestigiaran á los ediles en algunas localidades y en algunas ocasiones. Los funcionarios per-

(1) El Ayuntamiento requiere fondos para reedificar el local de sus sesiones y, buscando la buena voluntad de los contribuyentes, decide sesudamente se convoque "*a todos los vesinos y moradores desta ciudad para dia señalado y se les proponga la necesidad inexcusable y biniendo en que se haga la dicha obra bean y confieran en que se podra imponer que sea menos gravoso*" (*Acuerdos*, etc. *de Buenos Aires*, tomo 5, pág. 102); el Rey pide un donativo para atender las exigencias de guerras que ponen en peligro la Corona y la Fé, y el Ayuntamiento de la Santísima Trinidad dispone "se *junte a Cabildo abierto vesinos y moradores en esta ciudad e su jurisdiccion y se les proponga y lea la rreal cedula de Su Magestad*" (*Acuerdos*, etc. de *Buenos Aires*, tomo 5, pág. 256); los habitantes de Santiago del Estero nombran un representante que gestione en España sus intereses y desando que los de Córdoba sufraguen parte de los gastos, á trueque de las ventajas que la representación les producirá, se dirigen á su comuna, la cual ordena se "*congregue toda la ciudad a cabildo avierto y se lea publicamente la dicha carta y se les proponga los pros y contras que pueden resultar*" (*Archivo Municipal de Córdoba*, tomo 4, pág. 509).

vertidos, incapaces de sostener sus preeminencias, han abundado y abundarán siempre—la humanidad no produce perfecciones—pero, por sí solos, no destruyen el principio capital de la representación.

Allá, perdidos en las soledades del interior, los pueblos vigorizaban su acción y hacían más sensible la comunidad de tendencias, al punto de que el gobernante que quería sellar sus resoluciones con la sanción de la Provincia bajo sus órdenes, convocaba, con inusitado aparato, juntas ó congresos, compuestos de Diputados de todas las ciudades. Sin hacer de ello un mérito especial ni pretender haber introducido una innovación, Fernández Campero refiere á sus apoderados para el juicio de residencia que «el Cabildo (de Salta) celebró el año 1767 una Junta Provincial á que asistieron los procuradores de las demás ciudades, excepto las de Jujuy y Tucumán; y en ella resolvieron varios puntos á beneficio de la provincia que serán muy útiles *á los venideros*» (1). El Obispo y Campero presidían la asamblea. Elegidos por los Cabildos respectivos, se sentaron en ella los comitentes de Córdoba, de Tucumán, de Rioja, de Santiago del Estero, que traían las impresiones locales para hacerlas valer en lo atingente al impuesto de sisas y á la ubicación de las reducciones de indígenas. Hablaron en nombre de los vecindarios con la convicción, real ó aparente, que los miembros

(1) *Revista del Río de la Plata*, tomo 1, pag. 505.

de los parlamentos contemporáneos reflejan en sus palabras. Diríase que obscurecida la estrella de los reyes, empezaba à brillar el régimen representativo en el cielo colonial. Más tarde, Vértiz, contemporizando con la costumbre, se asesora de un Congreso análogo para adoptar resoluciones sobre los mismos puntos (1). Y aún después del sacudimiento de Mayo, —pero antes de que las nuevas ideas despejaran la nebulosa de vetustas preocupaciones,— se siguió creyendo que en los cabildos radicaba la voluntad «popular»: tal era la amalgama de sentimientos é intereses. El día en que la Primera Junta se dirigió á los habitantes del virreynato pidiéndoles nombraran diputados al futuro Congreso «les recomendaba que procedieran en Cabildo abierto, convocando la parte principal y más sana de la población, bajo la presidencia del Ayuntamiento». Fué, también sobre la base de los cabildos cómo se eligieron los miembros de la Asamblea de 1813, cuyos títulos se respetaron como la encarnación positiva de la opinión nacional.

(1) Gobernaba á Tucumán Francisco Gavino Arias, en 1776, cuando se reunió. Ramos Mejía, op. cit. página 212; Zinny, *Historia de los Gobernadores*, tomo 2, pág. 145; Funes, *Ensayo de la Historia civil del Paraguay, Buenos Aires y Tucumán*, tomo 3, página 171.

III

El que con ánimo libre de prejuicios lee las actas capitulares, siente palpitar, con gran intensidad, las agitaciones de los vecindarios. En sociedades diminutas, la administración se concentra en una órbita estrecha: la política es ajena á los problemas de resonancia mundial. No hemos de tropezar en esas actas con debates sobre *la cuestión social* ó el *equilibrio europeo*, y es corriente, en cambio, hallar que se acuerde dar «*librança á Francisco Gonzales sobre los propios de esta ciudad y su mayordomo por tres pesos de un cabo que se le tomó para sacar agua del poço de la carçel*» (1), y que se repita la deliberación «*por dos valdes y una guasca*» para el mismo «*poço*» (2). Pueril sería pretender otra cosa y hacer muecas de disgusto por esas «nimiedades». Dentro del marco limitado á que obligaba la pequeñez de las aldeas, los ayuntamientos extendían sus facultades á todos los órdenes de las relaciones, cuidando de satisfacer las exigencias de los vecindarios, confiados à su solicitud.

El Cabildo nombra los Alcaldes ordinarios, de 1º y 2º voto, que empuñando la legendaria vara, dispensan la justicia, entre sus iguales, á nombre de la Corona. Los colonos expuestos

(1) *Acuerdos*, etc., tomo 3, pág. 258.

(2) *Ibidem*, tomo 3, pág. 342.

à depredaciones de todo género tenían siquiera la seguridad de encontrar, para sus diferencias civiles, un hombre de la tierra ó radicado en ella que, como *ome bueno*, pudiera cortarlas sin extorsión. De aquí deriva, tal vez, la simpatía á la justicia vecinal, de utilidad dudosa, que ha salvado ilesa por entre las tribulaciones de los agitados días de gestación de la nacionalidad. El Alcalde, con su papel de juez, con la facultad de presidir las deliberaciones edilicias, con el derecho de ocupar, en casos especiales, la silla gubernamental, era un personaje de campanillas, sobre todo donde no había Audiencias, y las había en muy pocas partes. La infatuación que á menudo lo domina, ninguna mella hace en el respeto afectuoso que se le tributa. Los monarcas, por consiguiente, llegaron á mirarlo con disgusto, y, para cortarle el vuelo, crearon los *Corregidores* y *Justicias Mayores* que poca cabida tuvieron en los territorios del Plata. Con ellos debían desaparecer los Alcaldes, pero en algunas partes, como entre nosotros, se les toleró, por las razones que invoca Solorzano: «por no contristar á los vecinos de ellas, si se les quitan sus antiguas costumbres y preeminencias, contra lo que el derecho aconseja; y para que les quede algo en que puedan ser ocupados y honrados, y dar muestras de su ingenio, prudencia y capacidad» (1).

Del Cabildo forman parte los Alcaldes de la

(1) *Política Indiana*, tomo 2, pág. 257.

Hermandad, encargados de velar por la seguridad en las campañas. En sus manos está la incipiente policía, único dique contra los *cuatreros*, que usufructuaban la hacienda *alzada*, —casi siempre por ellos.

Fuera de estas y otras prerogativas individuales de los miembros, que estrechan los lazos de unión á que me he referido, los Cabildos, como corporaciones, cuidan de las necesidades primeras de la vida: reglamentan el expendio de los artículos de consumo; fijan su precio; procuran suplir su falta, yendo á buscarlos en las chácaras de los alrededores (1) ó solicitando su envío de otros Cabildos de aldeas prósperas (2); velan por el ornato y aseo de las ciudades; dan autorización para establecer casas de ventas; fijan aranceles de sastres, zapateros, y otros industriales (3), cuyos oficios consienten ó vedan; registran las marcas de los ganados; se preocupan de la instrucción pública (4); tienen á su cargo los hospitales y el socorro de los pobres (5), etc.

En los albores de la colonización, despierta un día la ciudad de la Santísima Trinidad con la infausta nueva de que se alejan de la población un herrero, un carpintero y un barbero. Es cierto que han llegado y se han establecido

(1) *Acuerdos*, etc., tomo 3, página 343.
(2) *Ibidem*, tomo 4, páginas 33 y 165
(3) *Ibidem*, tomo 2, página 167.
(4) *Ibidem*, tomo 2, páginas 132 y 139.
(5) *Archivo municipal de Córdoba*, tomo 4, págs. 259 y 263.

sin permiso de su Magestad, pero, en cambio si se va el herrero no habrá quien «*sepa aderrezar las armas convenyentes para la guera*»; si se va el carpintero no habrá quien construya los bancos burdos que todos utilizan, si se va el barbero, las barbas hirsutas impedirán el clásico aliño de los capitanes y vecinos. Las catástrofes serían muy grandes y no es posible consentirlas. El Cabildo debe prohibir el viaje proyectado; el Cabildo es el encargado del bienestar común; para eso está... Al Cabildo con la solicitud, que la hará el procurador. El procurador la hace, el Cabildo delibera y fulmina la detención de los presuntos viajeros. ¡Hosanna; se salvaron las armas, los bancos y las barbas! (1)

En materia de artes, industrias y profesiones, daba en todos los ramos, certificados de competencia. En Córdoba, el barbero Martín de Fonseca, cirujano de afición,—que afeites y medicinas eran cosas de ordinario unidas,—había hecho curas admirables, según él, en la

(1) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires*, tomo 1, pág. 24. Las barbas vuelven á preocupar en 1612, pero el precedente estaba sentado. Don Andrés Navarro, además de ser el *coiffeur* edilicio, es cirujano y casado. Se tiene que quedar y se queda por disposición capitular. (*Acuerdos*, tomo 2, pág. 259) La excitación pública debió ser mayor en 1617. Hernandarias decretó la expulsión de Francisco Alvarez, herrero, Manuel Antonio, carpintero, Antúnez, zapatero, Marcos Pereyra, tonelero y Antonio Alvarez, sastre. ¿Qué hacer? El cabildo se reune el 19 de junio y pide la suspensión del mandato; se siguen conferencias entre bastidores, y en la sesión del 25 siguiente el Gobernador cede á las solicitaciones generales.—Los asuntos son triviales hoy y mueven á risa. Eran capitales, no obstante, en su oportunidad.

casa del teniente general, en la del capitán Texeda, su suegro, y en muchas otras. Aunque no había sido examinado, su pericia era notoria, y sin embargo alguien lo amenazaba con la prohibición de ejercer su «sub-oficio». Que la ciudad sufriría no había dudas; él, por entonces, monopolizaba la ciencia de Hipócrates. El Cabildo, poniéndose en consonancia con la voluntad pública, le dió carta blanca, bajo juramento de asistir gratis á los pobres (1). Siempre se conduce de igual manera en las cuestiones vitales de la ciudad. Se le vé marchar en armonía con su progreso en los momentos de bonanza y proteger sus intereses en los momentos de tribulación, cuando se cierne el peligro de grandes males, cuando azotes diversos desvastan los poblados y campañas. En 1614, las sementeras sufren perjuicios y se golpea sus puertas para pedirle salve los estragos que ocasiona la prolongada sequía. Se penetra de la atmósfera que lo envuelve, de las ideas en boga y decide «*pedir á Dios Nuestro Señor use de misericordia con todos los desta tierra*»; mas como las rogativas no eran la expresión aislada de los regidores, sino los votos de todo Buenos Aires, previene «*se hagan prozesiones y nobenario haziendo que todas las personas desta ciudad se allen en ellas y las acompañen las ynsignias y estandartes de las cofradías con la solenidad y aplauso que se pudiere*» (2).

(1) *Archivo municipal de Córdoba*, tomo 4, pág. 508.

(2) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires*, tomo 2, pág. 424.

En 1586, el trabajo humano bajo el ardiente sol de Córdoba se esteriliza año tras año. Las cosechas mejor atendidas se pierden totalmente. El desequilibrio económico sume en la miseria á la gente de labor y extiende sus efectos á todas las capas de la sociedad. No se habla de otra cosa: el Vicario con sus feligreses, éstos entre sí, todos con los regidores. . . ¡La langosta! ¿Cómo desterrar « *la maldita sabandija* »? El cabildo conoce el medio—la Divina Providencia—y decidido á cortar por lo sano, ya que nadie sabe á qué santo ó santa se elevarían las preces, convocó al vecindario «*y estando el pueblo junto en la Iglesia del convento del señor San Francisco hizo que un niño llegase á un lienzo que el señor Vicario tenía en sus manos, en el cual estaban muchas cedulillas con los nombres de muchos Santos, habiendo sido acordado que el papel ó cedulita que el dicho niño sacase fuese el Santo ó Santos que en él estuviese el abogado ó abogados de esta ciudad para lo susodicho, y salió un papelito en el cual estaban escritos los nombres de San Tiburcio y Valeriano los cuales tomaron por abogados para la dicha plaga, y prometieron por sí y por esta ciudad y sus sucesores, que el día de los vienaventurados santos se les diga una misa yendo en proseción á la hermita que se les hiciere y el día antes sus vísperas y guar-*

Igual escena se reproduce en 1621, con motivo de la peste de viruela. El Cabildo, para combatirla, sancionó la construcción de una ermita dedicada á San Roque (*Id.*, tomo 4, páginas 201 y 203).

daran la dicha fiesta lo mejor que pudieren» (1).

Los cabildos se penetraron, sin duda, de que para poder atemperar, en lo escasamente posible, el absolutismo de los gobernadores, les era útil rodearse del favor público. A fin de conseguirlo despliegan notable actividad en proporcionar zambras, bureos, *cañas*, corridas de toros y de sortija y demás diversiones á los habitantes. Subvienen á los solaces paganos y solemnizan, con los fondos de la ciudad, las festividades religiosas de Semana Santa, del Corpus, del Patrono.

Es más; si los vecinos sufren por la aplicación de medidas de gobierno que el Monarca mantiene con estrictez, por convenir así á sus propósitos, con imperturbable asiduidad atenúan sus efectos, decretan la suspensión de su vigencia, envían procuradores á la corte para impetrar una gracia de la magnanimidad del Rey. No importa se trate de actos ajenos á su resorte, ni tampoco se teme las iras de los magnates. Si el mal es hondo, el empeño por desarraigarlo es vivo.

El monopolio comercial indujo á cerrar el puerto de Buenos Aires para el intercambio de mercaderías. La ciudad, la provincia, desperdiciaban sus fuerzas naturales y la expansión de vitalidad quedaba aplastada por una capa de

(1) *Archivo municipal de Córdoba*, tomo 1, página 565. Las hormigas y ratones dieron causa más tarde en Buenos Aires, á un procedimiento análogo. Los agraciados como abogados fueron San Simón y San Judas (*Acuerdos*, etc., tomo 2. Introducción, pág. XXIII, texto, pág. 253).

plomo. El clamor de los colonos obtenía *permisiones* temporarias que los autorizaba á exportar frutos del país en buques que traían negros esclavos ú otras mercaderías. A medida que el vencimiento de los plazos se acerca, la población se queja, y el cabildo afronta la situación. Aunque ultrapasando sus atribuciones, morigera el rigor de la ley ó reclama su modificación. Escenas de este género se observan en todos los momentos (1).

El Ayuntamiento, encargado, en principio, del aseo y ornato y de la administración de los propios y arbitrios, se preocupa de todo lo concerniente al bienestar, sin detenerse á meditar si el caso es ó no de su jurisdicción. El de Buenos Aires atiende las molestias que se siguen porque la ciudad en 1608 está sujeta á la Audiencia de Chile y pide el parecer de los «*dotos y graves de letras*» á fin de gestionar se modifique la competencia (2); solicita la creación de una Audiencia local en 1634; busca la unión de las Provincias del Paraguay y Río de

(1) *Acuerdos*, etc., tomo 1, página 502; tomo 2, página 19; tomo 3, páginas 307, 331, 412; tomo 4, páginas 144, 183; tomo 5, página 62; tomo 6, página 517, etc. El tono arrogante de los Procuradores es digno de ser notado. A consecuencia de las restricciones de 1622, el Cabildo encomendó á don Antonio de León Pinelo, la defensa de sus derechos. Expuso Pinelo sus raciocinios en comunicación escrita que contiene este párrafo sugestivo; "Los habitantes del Río de la Plata tienen necesidad de comerciar; es inútil, pues, que se les pongan trabas y restricciones, porque la necesidad no tiene ley. *Si no se les conceden las antiguas franquicias, ellos violarán la ley ineludiblemente*".

(2) Tomo 1, página 502.

la Plata, en la forma que estaban antes de 1617 (1); se inmiscuye en la construcción de las obras del fuerte (2); se ocupa de preparativos para el caso de tener que defender la ciudad de una invasión portuguesa (3); suplica al virrey del Perú la adopción de algunas medidas sobre alcabala «*sin perjuicio de su derecho y de la apelación que tienen ynterpuesta*» (4); constituye apoderado para que se oponga al nombramiento de Juan de Verón y Zárate como gobernador (5), etc.

La ciencia política contemporánea estudia con esmero la prerogativa de fijar el valor de las monedas, considerada por alguien como manifestación indubitada de la soberanía de un país. En la colonia son los cabildos quienes la ejercen, sin discrepancia ni oposición, cual si de una facultad natural se tratara. La pone en práctica Córdoba en 1585; la Santísima Trinidad en 1589 (6).

Á todos los órdenes de la actividad alcanzan las funciones comunales, por esa identificación con los vecindarios que caracteriza á nuestros viejos municipios. Los pobladores de Córdoba tenían una cuestión de interés: la acequia. Se

(1) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo 5, pág. 60.

(2) *Ibidem,* tomo 3, pág. 417; tomo 5, página 19.

(3) *Ibidem,* tomo 5, página 17.

(4) *Ibidem,* tomo 5, página 18.

(5) *Ibidem,* tomo 3, página 92.

(6) *Archivo municipal de Córdoba,* tomo 1, página 510. *Acuerdos,* etc., tomo 1, página 17.

hablaba de desviar su curso, de construir contrafuertes, de oponer diques á la corriente, con el calor que pinta Pereda en uno de sus bellos cuadros montañeses. La preocupación es tal, las obras son de tan colosales dimensiones en parangón de los recursos, que se creería estaba en proyecto la desviación del cauce del Amazonas. El *archivo municipal* transparenta las opiniones vertidas, realza las conveniencias de ejecutar los trabajos, refleja las esperanzas que en ellos se cifran y el contento público cuando se inician ó se terminan, para recomenzar de nuevo. Los habitantes de Buenos Aires estuvieron, en los siglos XVII y XVIII, siempre como sobre ascuas, agitados por las incursiones de los portugueses, que, fiados en la habilidad de su diplomacia, invadían los territorios vecinos, llevando la audacia hasta fundar, en el estuario del Plata, la Colonia del Sacramento. La conducta viril de Garro encontró aliento en el Cabildo. Las tropas de la ciudad porteña acudieron al llamamiento de sus ediles y mostraron su heroismo desalojando al invasor. Devuelta la Colonia, por haber caído los ministros españoles en la red tejida por la cancillería rival, los portugueses, con maniobras comerciales, pretendieron explotar las comarcas ribereñas, «pero las autoridades de estas provincias, su gobernador don Agustín de Robles y el Cabildo de Buenos Aires, fueron el obstáculo inquebrantable que les impidió alcanzar la satisfacción de sus aspiraciones» (1). Si más no se hizo, fué debido á la

(1) *Revista del Archivo General*, tomo 2, página 201.

política imbécil del monarca, como el Cabildo se lo hizo sentir en la altiva comunicación de 11 de diciembre de 1699. Sólo por haber recogido la sucesión de Carlos I y Felipe II, el inepto Carlos II; sólo por regir los destinos españoles un déspota de cartón, retoño desgastado de la formidable casa de Austria, se explica que la obscura comuna del Plata enalteciera sus hazañas y pidiera venia para que «*a su costa a todo trance de armas*» recuperen una vez más la Colonia «que se les demolió por vuestras católicas armas el día 7 de agosto de 1680, con tan gran gloria de estas provincias *como dolor de ver frustrados los buenos efectos de sus fieles operaciones*» (1).

No gozaron los municipios, propiamente hablando, de los históricos *fueros*, aunque la palabra no les fué desconocida y hasta se invocaba con cariño. En 1693 Buenos Aires pedía al rey «que á los vecinos y moradores deste puerto se les conserve en los *fueros* de república y ciudad capital» (2).

(1) *Revista del Archivo General,* tomo 2, página 226.
(2) *Ibidem*, tomo 2, página 209.

IV

La crónica registra incesantes reyertas de las comunas con los agentes de la corona, autoritarios y egoistas, que, por prurito de predominio, tendían á hacer tabla rasa de los quisquillosos municipios. Al observar cómo los gobernadores vejaban á los regidores, haciéndoles pesar la amenaza del presidio, alguien cree que el cuadro de las prerogativas edilicias es deleznable, pues se eleva por sobre ellas la figura prepotente del funcionario político, presidente nato del Ayuntamiento, jefe de las fuerzas, dispensador de favores, árbitro único de las necesidades públicas.

Encuentro, no obstante, que las discordias de que se hace mérito contribuyeron á arraigar la solidaridad de las comunas cuyas tendencias no condijeron con las de sus antagonistas: aquéllas respondían á las conveniencias del vecindario y éstas á la satisfacción de miras materiales.

El gobernador español es un favorito del monarca, escaso de fortuna, que valiéndose de mil intrigas, obtiene un cargo en las Indias con el cual espera remendar su carcomido patrimonio. Sabe que su puesto dura sólo el tiempo necesario para que un colega de infortunios logre minar su influencia y obtener su reemplazo. Su paso por América será breve; le urge la acumulación de riquezas. Góngora en-

señó el medio: empezar por el contrabando en grande escala en las mismas naves que lo llevan al puerto de destino. El apoyo del monarca le sirve de escudo y se entrega á los excesos propios de sus objetivos, sin reparar en procedimientos. La ley lo aisla de la sociedad, condenándolo á una vida de anacoreta, sin parientes, sin amigos, sin relaciones. Si observa los preceptos que le vedan vincularse al país, queda entregado á la nostalgia y al hastío, y en la imposibilidad de armonizar con los vecindarios; si no los observa, se expone á que las denuncias secretas, amparadas por cédulas reales, aceleren su descrédito ante los poderosos, trabajados por las maquinaciones de los rivales. El Cabildo forma un tropiezo natural en su camino, y es imprescindible evitarlo ora con amenazas, ora tentando la complicidad, ora procurando marchar de acuerdo, según fuese el carácter especial de cada uno. Producida la contienda, el Cabildo inerme se obscurece á ratos cuando su contrincante es hombre de bríos y de empuje, ó crece y se agiganta hasta obtener la victoria, cuando tiene enfrente un sujeto pusilánime. En estrictez de justicia, ningún cargo merecen las corporaciones que se amilanan ante la fuerza brutalmente ejercida, la cual, según la frase consagrada, prima sobre el derecho: no exijamos se dé coces contra el aguijón: en todos los órdenes de la naturaleza, nadie está obligado á lo imposible.

Las poblaciones esparcidas en las comarcas del Nuevo Mundo veneraban al monarca de

derecho divino, con unción mística. Al través de la distancia, su figura, engalanada de atavíos y pompas externas, deslumbra la imaginación del pueblo, trasponiendo los mares con el color de leyendas y cuentos de hadas. A su representante, por el contrario, se consideraba como un sér de carne y hueso, con los defectos y miserias correlativos á la humana condición. Las pequeñas aldeas, hervideros de murmuraciones y de chismes, comentaban sus actos, se penetraban de sus menores procedimientos, y manoseaban su personalidad. Los dicharachos lanzados en la tertulia ó en el corrillo acababan por consolidarse y adquirir contornos de lo que llamaríamos opinión pública. Si ésta favorece al gobernante es dable inducir que es él un hombre probo, de luces y virtudes, y que el Cabildo lo acompañará en sus propósitos; si le es adversa, la lucha con el Concejo es el primer síntoma que la manifiesta. Marín Negrón fué de aquel tipo (1); Hernandarias, Dávila, Inclán y tantos más fueron de éste.

(1) "A lo que parece, el gobernador señor Diego Marin Negrón, fué el hombre de más provecho y buenas dotes de gobierno que vino de España en aquel tiempo. Buena debió ser la fama que le precedia, si se ha de juzgar por el interés que mostró el Cabildo, y el vecindario todo, en hacerle un cumplido y solemne recibimiento. Se arreglaron las calles en cuanto se pudo; se le compusieron y arreglaron las casas y techos del Fuerte donde había de residir; y justificado fué este interés, por cuanto en todo su período el vecindario y el Cabildo no cesaron de dar gracias al Rey por tan acertado nombramiento, según se vé en las actas relativas" (*Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires*, tomo 2, pág. XXV, Introducción).

La elasticidad, fuerza impulsora que hace salvar distancias enormes á los cuerpos físicos, existe también vigorosa en los organismos sociales, que pugnan por ensancharse con tanta mayor violencia cuanto es mayor la intensidad del poder que los comprime. Los cabildos, pisoteados por los señores de espada, encontraban el medio de combatirlos con protestas verbales ó con recursos al Rey, á la Audiencia, hallados en los mil vericuetos de la armazón administrativa, ó en abiertas contiendas armadas que, más de una vez, ensangrentaron nuestro suelo.

Hernandarias, el gran Hernandarias, nombra como su teniente á Simón de Valdez, antipático al Cabildo. La oposición se hace viva y sostenida, pero las amenazas triunfan y «por redimyr vexación» los regidores continúan en sus puestos, no sin escribir al Tribunal de Charcas y al Concejo de Indias, en defensa de sus prerogativas heridas. Las cosas cambiaron pronto. ¡Cuánto debió sufrir el amor propio del magistrado el día que se vió obligado á confesar ante el Cabildo su yerro! ¡Cuánta debió ser la satisfacción de éste el día en que el presuntuoso mandón leía la destitución de su teniente! (1). Valdez Inclán, el jefe de las huestes que en 1705 desalojaron á los portugueses de la Colonia, tuvo que afrontar, hasta caer vencido, las iras capitulares por haber nombrado dos

(1) *Acuerdos del Cabildo de Buenos Aires,* tomo I, pág. 204 y 449.

regidores, por su propia autoridad (1). Pedro Esteban Dávila proyecta un viaje á la destruída ciudad de Concepción; los habitantes de Trinidad, empeñados en oponer resistencia armada á los extranjeros que inundan los alrededores, miran con recelo el alejamiento del gobernador. Los capitulares lo comprenden y «le rrequieren una, dos y tres veces y las que de derecho pueden y deven, su señoría no desanpare esta ciudad y puerto».... *y de hazer su señoría lo contrario le protestan todas las pérdidas daños muertes despoblación ó mas y que sea a cargo e culpa de su señoría y no al de este Cabildo»* (2). Hernando de Lerma, el fundador de Salta, quedó desprestigiado por las hostilidades del Cabildo de Córdoba, que no tuvo empacho para pedir y obtener su destitución (3). La ridícula pretensión del gobernador de Buenos Aires, Domingo Ortiz de Rosas, de ser cumplimentado

(1) Son dignas del mayor encomio las comunicaciones del Cabildo sobre este punto. En una de 1706 se leen estas reflexiones: "Si en el caso presente no se repara el atentado deste gobernador, sobre la desmedida y destemplada autoridad con que se hacen ovedecer los destas provincias, quedará establecida de manera con su opresión, que no habrá súbdito que se atreva á ocurrir, siguiendo su justicia, al amparo y patrocinio de vuestra real persona, de que se seguirán las nocivas consecuencias de padecer como esclavos los agravios y vejaciones que les hacen y pueden hacer á vista de salirse con todo lo que intentan, y mas con el ejemplar de ver atropellado este cabildo..." No toqueis á la Reyna... (*Revista del Archivo General,* tomo II, pág. 241).

(2) *Acuerdos del Cabildo Buenos Aires,* tomo 5, pág. 15. Idéntica protesta hizo contra el gobernador de la Cueva y Benavidez. Id. id., pág. 287.

(3) *Archivo Municipal de Córdoba,* tomo 1, pág. 565.

por la *ciudad* la víspera de su cumpleaños, desapareció después de la categórica oposición del Cabildo (1).

Débiles soplos de teorías liberales han agitado, de tiempo en tiempo, á las colonias del Plata y siempre, sin distinción de ciudades ni de épocas, ha sido entre la «justicia e rregimiento» donde se ha encontrado la atmósfera propicia. Santa Fe recuerda el alzamiento vecinal de 1576 contra Zárate Mendieta, mozuelo rapaz y libertino, de alma podrida por la depravación y el delito; los *comuneros*, así les llama Lassaga (2), dieron en tierra con su despotismo, con la anuencia y colaboración del Municipio, que tomó parte activa en los sucesos. Antequera, Mompox, los *comuneros* del Paraguay, así los llama Estrada (3), movieron á las dormidas poblaciones después que el Cabildo, en una sesión tumultuosa de 1721, increpó al gobernador Reyes su conducta y exacerbó sus pasiones al extremo de que éste disolviera la corporación, entre gritos y protestas. Los *comuneros* de Corrientes, así los llama La-

(1) *Revista del Archivo,* tomo 2, pág. 346.

(2) *Tradiciones y Ensayos.* En la página 102 escribe: "Terminó asi la primera revolución de Santa Fe, revolución en que se ve al pueblo levantarse contra la primera autoridad de estas Provincias, luchar y vencer, despojar al tirano del mando, procesarlo y enviarlo á la Metrópoli á responder de su conducta, librando á las poblaciones del Paraguay y del Rio de la Plata de un déspota sanguinario, y ejercitando sus derechos de soberano en la obscura época del coloniaje, en los tiempos primeros de la conquista".

(3) *Ensayo histórico sobre la revolución de los Comuneros del Paraguay en el siglo* XVIII.

mas (1), nacieron al influjo del Cabildo. Cevallos, el primer hombre de guerra que España envió á estas comarcas, dispuso que Corrientes enviase 200 hombres, á las órdenes de Bonifacio Barrenechea, para protejer las misiones jesuíticas. «Se convocó un cabildo abierto para hacer una representación, como se practicó, según dicen los documentos, en presencia de muchos padres de la república y hombres principales, y allí se resolvió por conveniente y aun necesario para el común sosiego suspender á Barrenechea en su cargo de capitán de guerra y confiar este cargo á don Diego Fernández». Tal fué la chispa que produjo el incendio.

En el interior del país las ciudades no llevaron la vida tranquila que algunos suponen en la larga siesta colonial. La lucha de los capitulares y agentes del rey es agria, y, favorecida por la imposibilidad de allegar recursos con celeridad en sostén del magistrado, se repite sin interrupción con los mismos caractéres. El pueblo, si lo hay, se alista bajo las banderas comunales: en otra forma no se concibe la contienda. En caso de que el gobernador ó su teniente, dueño del presidio y de la fuerza, contara con el apoyo moral del vecindario, el cabildo no podía sostener tan desigual partida. Si, pues, intentaba contener los desmanes de los dignatarios, era imprescindible que recurriera á la opinión, ya que no le fué dado disponer de la milicia.

(1) *Revista del Rio de la Plata,* tomo I, pág. 143.

Sobran las piezas de convicción. Cada página de la historia civil podría invocarse. Fuera supérfluo. Hay una, «un cuadro al vivo», síntesis de hechos y verdades, que pinta la sociedad mediterránea, sus tendencias y modalidades levantando, por encima de las doctrinas mejor expuestas, el papel histórico de los cabildos. Me refiero á las instrucciones dadas por Fernández Campero á sus apoderados en el juicio de residencia á que debió ser sometido (1). El ex gobernador se queja de que el Cabildo de Córdoba le acusa y persigue, de que los de Salta y Jujuy se alzaron en armas en su contra y después de algunos combates lo prendieron. «Con íntimo dolor, dice, he recordado estos sucesos á mis apoderados, obligado de mi natural defensa *contra el Cabildo y algunos vecines de Jujuy*». Claro es que echa sobre sus enemigos todo el peso de la responsabilidad. Así defiende algunas órdenes: «Como todas estas providencias eran opuestas *al despotismo de Bárcena y el Cabildo;* y por otra parte se hallaba sin esperanza de ser mi teniente en aquella ciudad (Córdoba), no obstante los poderosos esfuerzos que á su favor me hizo un religioso en la carta de 1° de diciembre de 1763 á nombre de los P. P. más graves de su religión; se propuso malquistar mi nombre, y poner en cuestión las referidas providencias. Para esto fué concitando todos los quejosos del gobierno, y *el Cabildo*, que además de su particular queja,

(1) *Revista del Rio de la Plata*, tomo 1, pág. 130 y 501.

le tenía por alma de su cuerpo, no sólo siguió sus inspiraciones sino que convino en darle su poder para el efecto, y ochocientos pesos de los propios y rentas de la ciudad; *como si fuesen bienes destinados á su venganza*».

Salta á la vista la confusión que hace Campero de cabildos y vecindarios. Relata una serie de incidentes en que aquellos han tomado parte y agrega: «Omítense otros tumultos del siglo antecedente, porque estos bastan para persuadir que no es el gobierno quien los ocasiona *sino el temperamento y desavenencia de sus súbditos.*» Hace consideraciones sobre ciencia política y conceptúa animados del mismo espíritu á los ayuntamientos y vecinos: «El mejor gobernador no puede contentar á todos, y será muy bueno si diese gusto á la mitad de *sus súbditos.* En esta ciudad tomé posesión de los empleos el citado año de 1774, y á pocas horas *me intimó el Cabildo* una real provisión para que no pudiese conocer, en grado de apelación, de las causas seguidas por los jueces ordinarios ó inferiores, *bajo la multa de cuatro mil pesos.*» Quiere demostrar que en Tucumán, los *vecinos* fueron solícitamente tratados, y como razón decisiva invoca el testimonio del «*mismo Cabildo*».

Con referencia á documentos fehacientes, rememora el gobernador una serie de hechos, consecuencia del carácter inquieto de los moradores que vislumbraban la idea de su poder.

Don Juan Antonio de Bárcena, *siendo alcalde de Córdoba* con don Manuel de Castro, el año

1754, intentó prender á don Sebastián de Velazco, «que iba con comisión de la Real Audiencia á pesquisarlos» y le «obligaron á refugiarse en el Sagrado de San Francisco y retirarse de la ciudad sin practicarla». El mismo Bárcena, *sirviéndose de la autoridad de alcalde*, puso preso al gobernador de armas don Félix Cabrera. Las tres *ciudades* de Tucumán, Catamarca y Rioja negaron obediencia á su gobernador don Juan Victorino Martínez Tineo. La de Catamarca arrojó tumultuariamente á su teniente gobernador Luis Díaz. El Cabildo de Salta hizo armas contra su gobernador Juan Armasa y Arregui. Las dos *ciudades* de Salta y Jujuy negaron obediencia al gobernador Isidro Ortiz de Aro y le obligaron á salir de la provincia huyendo de la rebelión de 1724 ó principios de 1725, etc. La identificación de Cabildos y vecinos y las susceptibilidades comunales debieron ser extremas en Catamarca y Rioja. De 1716 á 1721 se pensó en privarles de la facultad de elegir alcaldes; hasta llegó á resolverse así, pero hubo necesidad de restituirles tan preciada atribución en 25 de junio de 1723...

El siglo pasado ha sido testigo, en el interior del país, de repetidos sacudimientos contra los agentes de la Corona. Una ojeada, por rápida que fuere, sobre el desarrollo de sus ciudades, las presenta inquietas, celosas, dispuestas á esas luchas que con cándida exageración dice Pino Manrique «pudieran pasar por guerras civiles semejantes á las de Mario y Sila, aunque en teatro más corto y no menos sangrien-

tas» (1). La efervescencia contra el mal gobernante, avivada por el Cabildo, ahonda la división, y alienta á los vecindarios, dispuestos á guardar sus escasos privilegios con tesón imperturbable. La sociabilidad del Plata debió mucho á los Cabildos que, aunque sojuzgados en diversas ocasiones, conservaron, como en arca santa, el lema irreverente pregonado por los comuneros paraguayos: «la autoridad del pueblo es superior á la del Rey», argumento que en boca de los patriotas del año 10 derrumbó el edificio del sistema colonial, ya desvencijado por el tiempo y por la influencia de las doctrinas que levantaron á pueblos europeos y americanos, pocos años antes.

El vigor comunal crece á medida que el tiempo transcurre. La Ordenanza de Intendentes de 1782 lo halló demasiado robusto para lograr enterrarlo, y no lo consiguió, á menos que se pretenda que los cabildos poseían la virtualidad del fénix mitológico.

La letra fría de un artículo, redactado sin noticia ni conciencia hecha acerca de las costumbres de los territorios en que iba á regir, —como lo reconocieron sus autores al pedir á Vértiz su opinión, antes de aplicar el nuevo Código,—era impotente para destruir recuerdos y hábitos de remoto origen y honda raíz. La Ordenanza acordó, es verdad, á los Intendentes atribuciones de carácter edilicio, dejando, sin embargo, intactas las prerogativas políticas del

(1) *Colección de Angelis*, tomo II, pág. 4.

Cabildo. La práctica de recibir el juramento del gobernante, examinar su título y servir de contralor á su conducta, no fué jamás explícitamente derogada. Á su sombra, se arrogó preeminencias trascendentales que en días de crisis y peligros le arrastraron á ponerse, con mano firme, al frente de los sucesos. El Cabildo de Buenos Aires de 1806 concurre en primera fila á encauzar los acontecimientos que fueron consecuencia de la invasión británica. ¿Quién no recuerda el papel prominente que le tocó desempeñar? Las tradiciones nacionales le señalaron su puesto, y se convirtió, sin vacilar, en asamblea deliberativa, para contribuir á la deposición de un virrey y sentar normas de gobierno general.

V

Rotas las ligaduras, estalló la fuerza tanto tiempo comprimida. Las comunas tomaron en en la revolución hispano-americana una ingerencia inmediata. Habían sido voceros de los vecindarios y no bien éstos se deciden á dar los primeros pasos en la senda de la libertad, buscan el apoyo del Cabildo, que fatalmente debía prestárselo, como que eran sangre de su sangre y carne de su carne. «La revolución de Mayo, entre nosotros, tuvo por base legal sus mismos fueros, por teatro el salón de sus sesiones, y desde su tribuna se proclamó en aquella época la Constitución de 1810, dictada á toda una nación por un solo municipio, dando origen á una nueva asociación política, que de hecho se declaraba independiente de la metrópoli» (1).

Las vacilaciones de momentos tan solemnes y la conveniencia indiscutible de conservar un cuerpo que gozaba de simpatías inmensas, alentaron y robustecieron la acción del Cabildo. De su seno surgieron las primeras asambleas; coparticipó en el golpe de estado de 1811, en la formación de los triunviratos, en la caída de Alvear en 1815, en la constitución del nuevo gobierno, en la consolidación de la autoridad del Congreso en 1816, en los movimien-

(1) Mitre, *Historia de Belgrano*, tomo III, pág. 342.

tos convulsivos de 1820. Muchas veces asumió el mando supremo, colaboró en ensayos de organización, convocó milicias. «Lo hemos visto en 1815, escribe Mitre, presidir una revolución en calidad de *Cabildo gobernador;* reunir un ejército en su calidad de *Cabildo brigadier*, es decir, general en jefe de los cuerpos cívicos de la ciudad; levantar la horca á la puerta de las Casas Consistoriales, como señor de horca y cuchillo, como acaba de establecer distribución gratuíta de víveres á los pobres, como señor de olla y pendón».

Ninguno de estos actos encerraba innovación. A cada cual puede señalársele precedentes coloniales. Es verdad que después de la revolución son más frecuentes, pero también lo es que los tiempos son más favorables. Sin embargo, un cambio radical se ha producido: la soberanía del rey ha sido suplantada por la soberanía de las multitudes. Cuando nada se movía en América sin el beneplácito del monarca, los cabildos, á pesar de su organización raquítica, constituyeron una esperanza de democracia, pero cuando ésta adquirió los contornos de la realidad, al menos en teoría, esa organización raquítica se hizo anacrónica. La representación tácita se explica si la representación efectiva es imposible. Llega la hora en que se halaga á las muchedumbres esculpiendo en el frontispicio de la legislación que son ellas la fuente de los poderes públicos; la ficción en este instante pierde su eficacia y el favor que rodea á los antiguos cabildos declina, porque

el nombre de sus miembros no pasa por el crisol de las urnas. Ya no son los defensores de los fueros vecinales en contra del despotismo gubernamental. Son, simplemente, cuerpos que se mantendrán mientras dure el prestigio de su tradición, pero que caerán, más tarde ó más temprano, para dar paso á las nuevas ideas. Marchaban, en la colonia, á la cabeza de las doctrinas liberales, y quedaron, por sus defectos orgánicos, muy atrás de los dogmas que la emancipación proclamó. Su importancia había pasado: no se requería corporaciones que, al par de los cuidados casi domésticos de la ciudad, tuvieran en sus manos cargos y prerogativas políticas de índole variada; se había conseguido colocar al frente de los destinos del país hombres que invocaban como título la elección y el cariño de los pueblos.

La América entera ha sido testigo del proceso evolutivo de los cabildos: durante la colonia, centinelas avanzados de los intereses locales; durante la revolución, cuna visible y punto de apoyo del movimiento; después de la organización, débiles autoridades que viven del recuerdo de lo que fueron hasta morir con naturalidad y sin violencia. No comparto, pues, la crítica de Alberdi: «De un antiguo cabildo español había salido á luz, el 25 de mayo de 1810, el gobierno republicano de los argentinos; pero á los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fué castigado con la pena del talión». No. La ley jurídica de Buenos Aires de 1821 es la san-

ción de otra ley histórica. Encuentro más en armonía con los antecedentes la nota oficial en que se comunica á los últimos ediles la terminación de sus funciones: «Los señores capitulares pueden lisonjearse de agregar á este honroso dictado, el de *haber sellado la carrera de una institución que tanto como tiene de antigua y respetable por su consagración decidida al bien público, tiene de recomendable por haber ella misma empleado todos sus esfuerzos en traerle al país la realidad de aquel objeto de que ella sólo había podido ser una esperanza por tanto tiempo*».

Un espíritu soñador, al estudiar los cabildos coloniales, hablaría con franqueza de «pueblo», de «democracia», de «soberanía». Sería exagerado. Lo único que puede avanzarse es que tuvieron arraigo en las poblaciones y que el adelanto de las ideas los cobijó con sus beneficios, hasta que quedaron atrás en el camino del progreso.

Las evoluciones de las sociedades no son obra caprichosa del azar. Una relación de causa á efecto dió por resultado que en las ciudades y villas de América la tea revolucionaria se encendiera en las Casas Consistoriales. Otra relación del mismo género condujo á la supresión de los cabildos ó á su modificación radical, al extremo de que hoy apenas si es dable hallar trasuntos de su primitiva estructura. ¡Que el frio de la muerte no nos haga olvidar el calor que alimentó su vida!

PODERES ENCARGADOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES

SUMARIO:—I. Consideraciones generales.—El P. E. es el mas aparente para dirigir las negociaciones diplomáticas.—II. Aprobación de los tratados.—Sistemas absolutos. Soluciones mixtas. — Régimen parlamentario — Interpelaciones. — III. Estados Unidos. — Estensión de los poderes del Ejcutivo. —Convención de Filadelfia.—Objeciones á la doctrina norteamericana. — IV. Antecedentes argentinos. — Junta Provisional Gubernativa. — Estatutos de 1811. — Proyecto de 1813.—Estatuto de 1815.—Reglamento de 1817.—Constitución de 1819.—Ley fundamental de 1825.—Ley de Presidencia.—Constitución de 1826.—Tratados interprovinciales. —Acuerdo de 1852. — V. Preceptos de la Constitución. — VI. Facultades de los poderes legislativo y ejecutivo respecto al estado de paz. — Interpretación parlamentaria. — Conclusiones.—VII. Facultades de los poderes legislativo y ejecutivo respecto á la declaración de guerra.

I

«En todas partes se ve al departamento legislativo, observaba Madison, extender la esfera de su actividad y atraer todo el poder á su impetuoso torbellino» (1). La acción invasora de los congresos abarca las diferentes esferas de la actividad política y se presta, aun en los países que han erigido en sistema la coordinación

(1) *El Federalista*. Traducción de J. M. Cantilo, pág. 404.

de los poderes, á las serias reflexiones que informan el libro de Woodrow Wilson destinado á probar que, en el terreno de la realidad y á pesar de los frenos y contrapesos constitucionales, la dirección del gobierno está en manos de las Cámaras (1).

Las ventajas ó desventajas de la preponderancia parlamentaria, en general,—tan discutidas entre los escritores ingleses y los norteamericanos,—deben apreciarse con el criterio que deriva de la experiencia, con las enseñanzas que encierran la historia, las costumbres, las peculiaridades de la raza, la idiosincracia de cada pueblo, y no en virtud de especulaciones abstractas de orden teórico. Pero, por lo que hace á la dirección de las relaciones exteriores, puede afirmarse que la doctrina prevalente, adoptada por el consenso universal de las naciones organizadas, tiende á dar primacía al poder ejecutivo y á limitar la intervención legislativa á los actos en que es admisible sin peligros para el buen éxito de las negociaciones diplomáticas.

Las relaciones exteriores exijen procedimientos ya lentos ya rápidos, siempre discretos, muchas veces reservados; y la paciencia, la discreción y la reserva no son los rasgos característicos de las asambleas numerosas.

«En la celebración de los tratados, dice Story, generalmente se requiere el secreto y la

(1) Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*, sixth edition, 1890.

pronta expedición, y en ciertas ocasiones son absolutamente indispensables. A menudo pueden obtenerse noticias y madurarse medidas en secreto, que no podrían prepararse sino bajo la fe y la confianza de una profunda reserva. No hay persona versada en la diplomacia que no haya experimentado que el éxito de las negociaciones estriba tanto en que sean desconocidas, como en su justicia y política. Los hombres asumen responsabilidades, comunican noticias y exponen opiniones en privado, que tendrían la mayor repugnancia en confesar públicamente; y podrían frustrarse las medidas por las intrigas y manejos de las potencias extranjeras, si sospechasen que estaban á punto de tomarse y se penetrasen de su naturaleza y su extensión precisas. Bajo este punto de vista, el departamento ejecutivo es mucho mejor depositario del poder que el Congreso. Las demoras propias á una gran asamblea, las diferencias de opinión, el tiempo consumido en los debates y la total imposibilidad del secreto, son cosas todas que se combinan para hacerla inepta para los fines de la diplomacia. . . Además, en los negocios nacionales como en los de la vida privada, hay oportunidades. Distinguirlas y aprovecharse de ellas es la obra verdadera de la sabiduría política; la pérdida de una semana, y aún de un día, puede cambiar totalmente el aspecto de los asuntos y hacer las negociaciones nugatorias é indecisas. La pérdida de un combate, la muerte de un príncipe, la remoción de un ministro, la premura ó la desaparición de

embarazos fiscales del momento, y otras circunstancias pueden cambiar la situación y asegurar el éxito ó destruir el proyecto mejor concertado. El ejecutivo, que tiene constantemente en vista las relaciones exteriores, puede ocurrir con celeridad á tales emergencias y aún anticiparlas, valiéndose de todas las ventajas que de ellas derivan; mientras tanto, una gran asamblea se pondria á deliberar friamente sobre las probabilidades de éxito y la conveniencia de abrir negociaciones. Claro es, entonces, que el Congreso no es un depositario aparente del poder» (1).

Estas palabras de Story, inspiradas en los escritos de Jay (2) y uniformemente repetidas, consagran una doctrina á cuyo respecto puede decirse que hay conformidad social. Las constituciones de los diversos países, sea cual fuere la forma de gobierno, sea cual fuere el régimen político, acuerdan la dirección de las relaciones diplomáticas al poder ejecutivo, como representante de la unidad y de la personalidad de la Nación en el exterior. En tanto que sus gestiones no se conviertan en tratados definitivos ó en actos obligatorios y exigibles, á nadie debe cuenta de su conducta. Los parlamentos no tienen capacidad ni medios de ejercer la vigilancia inmediata, tan corriente en los actos de administración interna ó, si los tienen, se

(1) Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, third edition, 1858, pág. 377.

(2) Véase *El Federalista*, trad. de Cantilo, pág. 525.

cuidan mucho al ponerlos en práctica, por el temor de comprometer irreflexivamente las alianzas en trámite ó de hacer fracasar las estipulaciones más necesarias.

II

Si bien la dirección superior de las relaciones exteriores está confiada al poder ejecutivo, los congresos han reivindicado para sí la prerogativa de pronunciar su aquiescencia ó disconformidad sobre los tratados concluidos, en cuanto comprometen la voluntad de las naciones.

Sobre este particular, existen dos sistemas absolutos y contradictorios que Esmein analiza con prolijidad (1).

Según el uno, el poder ejecutivo debería tener atribuciones bastantes no solo para negociar los tratados y llevar á término los procedimientos todos que preparan su conclusión, sino también para ratificarlos y hacerlos definitivos por su sola y exclusiva autoridad. La monarquía absoluta lo adopta y lo defiende diciendo: «para que la acción diplomática sea verdaderamente util y fecunda, para sacar todo el fruto de negociaciones habilmente iniciadas y conducidas, se necesita la facultad, en un momento oportuno, de poderlas terminar pronta y seguramente por un tratado, que, acaso, no se obtendría en otras condiciones». Por una de esas curiosas anomalías tan comunes en las ciencias sociales, este sistema,—que armoniza con organizaciones donde predomina la in-

(1) Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 1896, págs. 567 y siguientes.

fluencia personal de un hombre,—ha encontrado adeptos entre los partidarios de la escuela democrática radical. Pertenecen á Juan Jacobo Rousseau las siguientes palabras: «Por los principios establecidos en el *Contrato Social* se ve que, apesar de la opinión general, las alianzas de Estado á Estado, las declaraciones de guerra y los tratados de paz no son actos de soberanía sino de gobierno; y este sentimiento es conforme al uso de las naciones que mejor han conocido los verdaderos principios del derecho político» (1).

En sentido diametralmente opuesto, las Repúblicas latino-americanas, en general, han sancionado en sus Códigos constitucionales el concepto de que los tratados deben ser aprobados por el departamento legislativo (2). El derecho de negociarlos se reserva al Presidente, pero no adquieren vigor sino después del voto del Congreso. Los defensores de este sistema aducen argumentaciones irrefragables. Los tratados son,—como las leyes,—expresión de la voluntad nacional: en el orden externo prescriben reglas obligatorias para dos ó más soberanías puestas en contacto; en el orden interno deben ser observados por el Estado y por los individuos que habitan su territorio. Los tratados forman parte de la legislación del país, y no es prudente confiar la atribución de darles eficacia plena á un poder unipersonal, desde

(1) Véase Esmein, op. cit., pág. 568.
(2) Brasil, art. 34, inc. 12; Chile, art. 73, inc. 19; Bolivia, art. 52, inc. 14; etc.

que las leyes de menor trascendencia pasan por el tamiz de las deliberaciones parlamentarias y requieren la conformidad de muchas opiniones individuales.

Estos dos sistemas absolutos difieren, primordialmente, en que el uno hace primar las consideraciones diplomáticas y el otro lleva los principios sobre que descansa la forma representativa del gobierno hasta donde lo permite la naturaleza especial de las relaciones exteriores, tan delicadas que de ellas puede depender el progreso y la existencia misma de las naciones. Ambos han abandonado al celo del poder ejecutivo, á su discreción y á su criterio, el manejo de las negociaciones, la elección de los planes, la orientación de la política, pero en aquel el abandono es completo y este ha buscado que,—siquiera en un instante, cuando los debates no sean de grave riesgo para el éxito de los convenios,—pronuncie el Congreso la última palabra.

Puede señalarse, como intermediarias, algunas soluciones mixtas, que giran al rededor de dos tipos: Estados Unidos é Inglaterra.

En Estados Unidos, según se verá más adelante, los tratados negociados por el Presidente de la República necesitan la aprobación del Senado,—no del Congreso,—con una mayoría especial.

En Inglaterra, para Blackstone, «solo el rey tiene la prerogativa de hacer la guerra y la paz... de hacer tratados, ligas, alianzas con los Estados y los príncipes extranjeros, pues, según la

ley de las naciones, es esencial, para asegurar una liga, que sea contratada por el poder soberano desde que solo de esa suerte obliga al pueblo entero; y, en Inglaterra, el poder soberano, *quoad hoc,* reside en la persona del rey. Así, cualquiera que sea el compromiso que contraiga, ningún poder del reino puede suspenderlo, ni oponerse á él, ni anularlo» (1).

La influencia, siempre creciente, de la Cámara de los Comunes ha empañado el antiguo esplendor de la Corona. Era el Monarca la fuerza propulsora de la acción gubernamental; se le conceptuaba en otro tiempo como el gran motor político. Hoy es un simple freno que mantiene la regularidad de los movimientos. Sus facultades han pasado al gabinete, y este, en apariencia, las ejercita en nombre del soberano, en realidad, en representación de la mayoría de la Cámara que le dá vida y lo mantiene mientras sigue sus inspiraciones, que lo hace tambalear y lo derrumba, cuando no comparte sus ideas y tendencias.

El Parlamento todo lo domina, todo lo avasalla, como poder legislador y como poder constituyente. Cambió la religión de estado, bajo Enrique VIII, María é Isabel; alteró, con Guillermo III, el orden de sucesión al trono; reglamenta los derechos eletorales; prolonga ó limita la duración de sus sesiones; es la fuente del poder ejecutivo por su acción sobre el

(1) Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises,* trad. de N. M. Chompré, 1822, tomo I, pág. 469.

ministerio; ejerce facultades judiciales vastas y variadas. Pero, apesar de su omnipotencia política, su participación en el manejo de las relaciones con las potencias ha sido encerrada dentro de un marco relativamente estrecho,—tan fundamentales son las razones que aconsejan alejar de los debates las incidencias de las gestiones diplomáticas. Su jurisdicción en esta materia puede definirse así:

1º Las Cámaras prestan ó niegan su aprobación á los tratados que exigen su voto, de un modo indirecto. Tales son, por ejemplo, los que modifican la legislación y los que demandan un crédito especial para llevarlos á la práctica. Aun en estos casos, si es verdad que están habilitadas para rehusar su consentimiento á las medidas que se le someten, también lo es que no pueden modificar el tratado mismo, bajo ningún pretexto.

2º Las cámaras pueden expresar opinión sobre los convenios que les han sido comunicados.

3º Las cámaras pueden responsabilizar, por un tratado, á los ministros que en él han intervenido, sin que por eso se afecte su validez (1).

La solución inglesa ha sido imitada por un gran número de constituciones modernas, en el continente europeo. Hace, como se ha visto, una división de los tratados en dos categorías: compuesta, la una, de aquellos que el po-

(1) Véase: Todd, *On parliamentary government in England*, second edition, 1887, págs. 366 y siguientes.

der ejecutivo puede concluir por sí, y la otra de aquellos que reclaman la sanción legislativa antes de adquirir fuerza obligatoria. La potestad ejecutiva es la regla; la intervención de los congresos es la excepción, que se amplía ó se restringe según sean las modalidades especiales de cada nación. Las constituciones escritas han precisado el concepto de origen consuetudinario en el país que ha servido de modelo y, al hacerlo, han incluído en la segunda especie de convenciones algunas que se someten al criterio parlamentario no sólo por las razones invocadas en Inglaterra sino, también, en virtud de otras que se reputa de gravedad trascendental.

Las leyes constitucionales que imperan en Francia, sancionadas en 1875, adoptan el sistema. El Presidente de la República la representa ante los otros países; negocia y ratifica los tratados, recibe ministros y embajadores (1).

En teoría, el poder ejecutivo concluye por sí solo, las convenciones, con la obligación de dar cuenta siempre que lo permita el interés y y la seguridad del Estado. Las leyes constitucionales señalan, no obstante, excepciones de importancia. Los tratados de paz, los de comercio, los que afectan las finanzas, los relativos al estado de las personas y al derecho de propiedad de los franceses en el extranjero no son definitivos sino después de votados por las

(1) Ley de Febrero 25 de 1875, art. 3; ley de Julio 16 de 1875, art. 8.

cámaras. Se necesita, también, ley para la validez de las modificaciones territoriales.

La acción parlamentaria se circunscribe á adoptar ó rechazar el tratado, ó á suspender su consideración invitando al gobierno á negociar la modificación de las cláusulas que se reputa nocivas. Las cámaras no votan sus artículos, ni tienen facultad de introducirles enmiendas (1).

Para declarar la guerra el Presidente necesita el concurso de las cámaras, (2) pero como tiene á su disposición la fuerza armada puede y debe llevar á cabo las medidas preparatorias que las circunstancias aconsejen (3).

En Italia, es el Rey el jefe supremo del Estado, comanda las fuerzas de tierra y de mar, declara la guerra, hace tratados de paz, de alianza, de comercio, pero debe llevarlos á conocimiento de las cámaras, siempre que el interés y la seguridad lo permita, acompañados de las comunicaciones oportunas. Los tratados que pueden envolver una carga para las finanzas ó una modificación del territorio solo tienen efecto después que las cámaras les hayan prestado su asentimiento (4).

La constitución española faculta al Rey para

(1) Reglamento del Senado, art. 75; Reglamento de la Cámara de Diputados, art. 32,

(2) Ley de Julio 16 de 1875, art. 9.

(3) De la Bigne de Villeneuve, *Eléments de Droit Constitutionnel français*, pág. 365.

(4) Estatuto fundamental de 4 de Marzo de 1848, art. 5.— Contuzzi, *Trattato di Diritto Costituzionale*, 1895, páginas 425 y siguientes.

declarar la guerra, hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada á las cortes, dirijir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias; y agrega que el monarca necesita estar autorizado por ley para enajenar, ceder ó permutar cualquiera parte del territorio español, para incorporar cualquier otro territorio al territorio español, para admitir tropas extranjeras en el Reino, para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios á alguna potencia extranjera y todos aquellos que puedan obligar individualmente á los españoles (1).

En Bélgica, el Rey comanda igualmente las fuerzas de tierra y de mar, declara la guerra, hace los tratados de paz, de alianza y de comercio. Da de ellos conocimiento á las cámaras tan pronto como lo permitan el interés y la seguridad del Estado, acompañando las comunicaciones del caso. Los tratados de comercio ó los que podrían gravar al Estado ó ligar individualmente á los belgas no tienen efecto sino después de haber recibido el asentimiento de las cámaras. Ninguna cesión, ningún cambio, ninguna agregación de territorio puede tener lugar sino en virtud de ley. Los artículos secretos de un tratado no destruyen los artículos públicos (2).

Podría multiplicar las citas. Fuera superfluo.

(1) Arts. 54 (inc. 4 y 5) y 55. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político*, quinta edición, 1893, págs. 696 y 698.

(2) Constitución belga, art. 68. Thonissen, *La Constitution belge annotée*, troisiéme édition, 1879, pág. 219.

La tendencia de los diversos códigos políticos que rigen en los países europeos, de régimen representativo,—republicano ó monárquico,—es la de acordar al poder ejecutivo las gestiones internacionales, reservando á los congresos el derecho de pronunciarse, en definitiva, sobre determinada especie de tratados.

El parlamentarismo no modifica, como pudiera creerse, la regla establecida. Los ministros,—que en realidad gobiernan,—están sujetos á la vigilancia de las asambleas y tienen que hacer frente á las interpelaciones con las que se busca informes explicativos de la conducta observada ó de la política que se piensa seguir; pero el de negocios extranjeros escapa, por lo común, á procedimientos que serían perjudiciales para la buena marcha de las gestiones que le están confiadas. Es evidente que en Inglaterra, en Francia, en Italia, etc., el parlamento puede retirar su apoyo al gabinete en masa ó á cualquiera de sus miembros. Empero, la más elemental prudencia impone se obre con suma cautela, pues no se concibe un buen encargado de las relaciones diplomáticas con la obligación de tener al corriente á las cámaras, día por día, de su giro y de su estado.

Yodd enseña que á este respecto, en Inglaterra, la prerogativa de la Corona no ha sido abandonada. «Ni es regular interpelar, ni es conveniente contestar, escribe, sobre cuestiones relativas á tratados que se hallan aún pendientes. La iniciación de la política exterior y el manejo de las negociaciones con las po-

tencias extranjeras pertenece exclusivamente al gobierno ejecutivo, responsable de su tramitación y de sus resultados; y ni con su opinión ni con su voto debería mezclarse el parlamento en estos asuntos sobre los que solo tiene, necesariamente, noticias incompletas. . . . Mientras que es indispensable que el parlamento sea informado de todos los antecedentes esenciales para explicar ó defender la política gubernamental, es también indispensable que pueda un ministro, bajo su propia responsabilidad, substraer del público las noticias que considere que no es dable propalar sin detrimento del servicio. . . . Así, es, por lo general, inoficioso y altamente impolítico comunicar al parlamento papeles relativos á negociaciones diplomáticas en tramitación, y nada es más perjudicial á su acción y eficiencia que las perpetuas mociones sobre presentación de documentos, hecha por cierta clase de *politicians* que insisten sobre la más completa información, en momentos inoportunos».

En 1860 se hizo moción en la Cámara de los Comunes para obtener copia de un despacho recibido del exterior, conexo con una negociación aún pendiente, y no contestado todavía. El ministro (Jhon Russell) la combatió con éxito diciendo que sancionarla importaría contrariar los precedentes y todos los principios reconocidos por la constitución; importaría algo «como invitar á la cámara á que dictase la respuesta» (1).

(1) Véase Todd, op. cit,, páginas 351 y siguientes.

En 1862, el conde de Carnarvon en la Cámara de los Lores y Walsh y Gregory en la de los Comunes discutieron las órdenes impartidas en Estados Unidos, por el general Benjamín Buttler, durante la guerra de secesión, en cuanto afectaban á la Gran Bretaña. Interpelado Lord Parlmerston contestó: «respecto á la conducta que observará el Gobierno de Su Magestad en esta cuestión, después de estudiarla, la cámara me permitirá decirle que será materia de reflexión» (1).

Algunas veces el gabinete se excede y substrae al conocimiento parlamentario tópicos en que la reserva parece inútil. En 1857 se suscitaron dificultades con Persia, la guerra se declaró, se comenzó, se terminó, se renovó, sin que nadie fuese prevenido. Cuando el parlamento quiso inquirir las causales de la ocultación, el ministerio dió por única respuesta que «había procedido conforme á las prerogativas de la corona» (2).

En Francia, las asambleas tienen la facultad incontestada de tomar conocimiento del *libro amarillo*, pero deben evitar los entorpecimientos que se seguirían á la diplomacia si el ministro fuera llamado, en cualquier momento, para suministrar datos sobre materias de naturaleza reservada y cuya divulgación sería mirada con disfavor por las naciones con que trata. «Es por este motivo, dice Hervieu, que las interpe-

(1) *Hansard's Parliamentary Debates* citados por Blaine, *Twenty years of Congress*,, 1886, tomo 2, pág. 478, nota.
(2) Hervieu, *Les ministres*, 1893, pág. 546.

laciones sobre política externa pueden ser suspendidas indefinidamente; se teme, en efecto, que, al obligar á los ministros á contestar en un plazo demasiado corto, se alteren las relaciones del país con las potencias extranjeras y se comprometa el éxito de negociaciones entabladas. ¿Debe verse en esto, como alguien pretende, una abdicación de los derechos de la nación? En manera alguna, porque es imposible que suceda de otro modo» (1).

Las cámaras italianas han sido teatro de debates sobre el punto. La prudencia ha dominado sus resoluciones, no obstante, y aunque se instruyen de los documentos insertos en el *libro verde* es el gobierno quien decide acerca de la conveniencia ó inconveniencia de darlos á la publicidad y de comunicarlos al poder legislador.

El diputado Cabella pidió antecedentes sobre la expedición de la Marcha y de la Umbría en 1860. Contestándole el ministro Cavour, en sesión de 5 de Octubre, se expresó así: «Se invoca el ejemplo del parlamento inglés; y yo, apoyándome en el mismo ejemplo, diré que es verdad que se acostumbra en Inglaterra comunicar al parlamento los documentos relativos á los asuntos tanto internos como externos; pero estos documentos no se comunican sino cuando los negocios á que se refieren han llegado á su término. Y si alguna vez se han comunicado antecedentes durante el curso de las nego-

(1) Hervieu, op. cit., pág. 539.

ciaciones, ha sido en casos secundarios, como, durante este año, en la cuestión de neutralidad de Saboya y otros de menor momento».

En el mismo sentido, el marqués Visconti-Venosta, decía en 19 de Abril de 1872 ante la Cámara de Diputados: «Cuando no hay sobre un punto una verdadera negociación, cuando no ha habido más que conversaciones confidenciales sobre el conjunto de una situación política, creo que se necesita gran cautela para las publicaciones diplomáticas. Porque cuando un ministro de negocios extranjeros sabe que si habla con el agente de un gobierno determinado, aún en coloquio confidencial, todas sus palabras se publicarán y comentarán en circunstancias diversas, por auditores distintos de aquellos á quienes fueron dirigidas, es natural, entonces, que ese ministro guarde para con ese agente una reserva mucho mayor de la que usa con sus otros colegas; reserva que lo coloca en estado de verdadera inferioridad respecto de los representantes de aquellos gobiernos que proceden con más discreción en sus relaciones internacionales» (1).

(1) Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, 1887, págs. 417 y siguientes.

III

Los Estados Unidos, — cuyas instituciones nos interesan directamente por la relativa semejanza que tienen con las suyas lar normas políticas que gobiernan á la República Argentina, —han acordado al presidente facultades amplias en el terreno diplomático y han limitado la ingerencia del Senado ó del Congreso, según los casos, dentro de una esfera reducida.

La constitución dispone que el presidente recibe los embajadores y demás ministros públicos acreditados por las potencias (1); designa y, con la anuencia y consentimiento del Senado, nombra á los embajadores, á los otros ministros y á los cónsules (2); tiene facultad, también con anuencia y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que reunan á su favor el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes (3). Los tratados así concluídos son ley suprema del país y los jueces de cada estado deben conformarse á ellos, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes ó constituciones locales (4).

El Congreso, por su parte, además de sus atribuciones incontrovertidas para regular el

(1) Art. II, Sección III.
(2) Art. II, Sección II, § 2.
(3) Art. II, Sección II, § 2.
(4) Art. VI, § 2.

comercio y para definir y castigar las piraterías y demás crímenes cometidos en alta mar y las violaciones del derecho de gentes, tiene la muy preciosa de declarar la guerra, conceder patentes de represalias y dictar reglas sobre las presas terrestres y marítimas (1).

Quien se detenga á meditar sobre estos preceptos no extrañará que Ellis Stevens note grandes similitudes entre los poderes diplomáticos del soberano inglés y los que ejerce el Presidente de los Estados Unidos (2). El presidente, en efecto, es el único órgano para la comunicación con los gobiernos. Los embajadores extranjeros le presentan sus credenciales y con él, por intermedio de su secretario de Estado, tratan de las delicadas materias que diariamente suscita el choque de intereses entre las personas del derecho internacional. El presidente dirige las negociaciones más graves y con ese fin da datos, remite antecedentes, envía despachos á los agentes de Estados Unidos, encargados de representarlos ante los gabinetes de otros pueblos, y, de ordinario, les señala las reglas de conducta que deben observar. Su criterio individual predomina al punto de que el Congreso no está habilitado para vigilar sus actos, de una manera eficaz y provechosa. La correspondencia se lleva en reserva y aunque acostumbra dar cuenta al Congreso de las dificultades con que tropieza, jamás

(1) Art. I, Sección VIII, § 1.
(2) Ellis Stevens, *Les sources de la Constitution des États Unis*, traduit par Luis Vossion, 1897, pág. 163.

lo hace si considera, como juez único, que el interés general se lo impide. Si alguna vez una de las cámaras ó ambas aprueban resoluciones de carácter internacional, se las reputa simples manifestaciones de opinión, destituídas de fuerza legal, inocuas para trabar la acción del poder ejecutivo é impolíticas cuando causan un entorpecimiento de orden doméstico en presencia de problemas externos que exijen la más compacta unidad en las gestiones (1).

Como corolario del apotegma según el cual quien está facultado para hacer lo más está, también, implicitamente facultado para hacer lo menos, la potestad de celebrar tratados abraza la de concluir convenios y simples acuerdos. «En su tramitación se señalan dos procesos distintos. El primero comprende la determinación de los puntos de conformidad, la negociación; el segundo es la ratificación. El presidente dirige el primero por razones que derivan de su naturaleza propia. Requiere secreto, concentración de responsabilidad y celeridad en la decisión. De acuerdo con este principio, el Senado sólo tiene á su cargo el proceso de la ratificación» (2).

Los convencionales de Filadelfia parece que miraron con profundo desagrado la intervención legislativa en los tratados. El Senado, al prestar su consentimiento á los fines de la ra-

(1) Véase Pomeroy, *An introduction to the Constitutional Law of the United States*, tenth, edition, 1888, pág. 564.

(2) Burgess, *Political Science and comparative constitucional law*, 1896, tomo 2, pág. 248.

tificación, actúa como cuerpo consultivo ó ejecutivo, á la manera que lo hace cuando presta ó niega su aquiescencia para el nombramiento de ciertos funcionarios propuestos ó designados por el jefe de la administración. Esa asamblea, compuesta de mandatarios elegidos por las legislaturas y para cuya formación se habían establecido mayores precauciones que para la de la cámara baja, les ofrecía suficientes garantías de seriedad, y no temieron darle participación en las convenciones exteriores para perfeccionarlas después de celebradas. Los diputados no se hallaban en igual caso. Encarnación más directa de la voluntad nacional, representarían al pueblo con sus grandes defectos y sus grandes cualidades. Se temía que el impresionismo propio de las multitudes, su amor á las innovaciones, á las reformas precipitadas y muchas veces irreflexivas trascendiese á la rama más numerosa del poder legislador y le faltara la prudencia, necesaria en todos los negocios de Estado, absolutamente indispensable en los que estrechan ó rompen los lazos que vinculan á los pueblos. Kent lo dice: «Haber requerido la conformidad de un cuerpo más numeroso, hubiera importado causar demoras, desorden, inhabilidad y, probablemente, en definitiva, abrir una brecha en la Constitución. La historia de Holanda muestra el peligro y la locura de limitar demasiado la facultad de concluir acuerdos. Por la carta fundamental de las Provincias Unidas no podía hacerse la paz sin el consentimiento unánime de las provincias; y

no obstante, sin multiplicar los ejemplos, basta observar que el importantísimo y fundamental tratado de Munster, en 1648, fué concluido apesar de la oposición de Zealand, y la paz de 1661 apesar de la resistencia de Utrecht. Tan débiles son las limitaciones sobre el papel—simples barreras de pergamino—cuando contrarían la fuerza vigorosa de las exigencias públicas» (1).

La Constitución sancionada por el Congreso de Filadelfia fué objeto de los más rudos ataques en las Convenciones de algunos Estados, antes de ser adoptada como código político de la Unión Americana. El plan de distribución de los poderes para las relaciones exteriores no escapó á la censura. Hubo quien encontró incongruente que mientras, por un lado, se establecía que bastaba la concurrencia del Presidente y dos tercios de los Senadores para dar validez á los tratados, se estatuyera, por el otro, que los mismos tratados, eran leyes supremas del país, siendo así que las leyes debían ser dictadas por el congreso, compuesto de dos cámaras. Jay contestaba en el Federalista: Los que así piensan «parece que no consideran que las sentencias de nuestros tribunales y las comisiones constitucionalmente dadas por nuestro gobernador son tan válidas y tan obligatorias sobre todas las personas á quienes conciernen como las leyes sancionadas por nuestra legislatura. Todos los actos constitu-

(1) Kent, *Commentaries on American law*, tenth edition, 1860, tomo I, pág. 309.

cionales de poder, sea en el departamento ejecutivo, sea en el judicial, tienen tanta validez y obligación legal como si provinieran de la legislatura; y por eso, sea cualquiera el nombre que se dé á la facultad de hacer tratados, y por obligatorios que ellos fueren una vez hechos, cierto es que el pueblo puede con mucha propiedad encomendar la facultad á un cuerpo distinto de la legislatura, el ejecutivo ó el judicial. De aquí no se sigue seguramente que, porque haya dado la facultad de hacer leyes á la legislatura, se la diera por eso de igual modo para hacer cualquier otro acto de soberanía, que obligue y afecte á los ciudadanos» (1).

Sin desvirtuar el vigor de estos razonamientos, la experiencia ha demostrado, en Estados Unidos, que es posible se originen conflictos de difícil solución á causa de la falta de intervención de la Cámara de representantes en la sanción definitiva de los tratados.

Es usual y frecuente la celebración de tratados con miras exclusivamente comerciales. ¿Podrían el Presidente y el Senado abrogar la facultad conferida al congreso para «regular el comercio», rodeando á un acto de las formalidades extrínsecas de un convenio internacional? La Suprema Corte se ha pronunciado en sentido negativo (2), de lo cual parece concluirse que los acuerdos de naturaleza económica no se perfeccionan sino con la sanción parlamentaria.

(1) *El Federalistu*, trad. de Cantilo, pág. 526.
(2) Geofroy v. Riggs, 133 *United States Reports*, 258.

Otra dificultad es la de saber si el Presidente, que no cuenta con dos tercios del Senado, puede dar á un tratado la apariencia de ley y hacerlo obligatorio con la simple mayoría de las dos salas. No faltan ejemplos que conduzcan á la solución afirmativa. Quizás el más notable es el que pone de manifiesto la ley de Marzo 1 de 1835 que hizo ciertas proposiciones al Estado independiente de Texas, por cuya aceptación se anexó á los Estados Unidos, convirtiéndose en parte integrante de la nación. En realidad, la ley ocultó un tratado entre dos naciones y tuvo eficacia apesar de no reunir en el Senado el número de sufragios que la Constitución determina (1).

Pero la dificultad mayor y más controvertida por políticos y jurisconsultos es la de decidir si los tratados que demandan desembolsos pecuniarios pueden declararse válidos, sin que el congreso haya votado los fondos. Ya en 1795 se notó el vacío constitucional, al considerarse el protocolo con Inglaterra negociado por Jay. Un representante hizo moción de que se pidiera los datos relacionados con ese tratado y se originó con tal motivo un largo debate. Los partidarios del Presidente (Washington) sostuvieron que con el asentimiento del Senado bastaba para dar eficacia á los actos diplomáticos y que la Cámara no podía pronunciarse acerca de ellos. La oposición sostuvo, por el

(1) Véase Farrar, *Manual of the Constitution of the United States of America*, 1867, pág. 468.

contrario, que si la facultad de concluir tratados se extendía á todos los casos, aniquilaría algunas atribuciones esenciales del congreso; que era imprescindible el consentimiento de la cámara cuando el convenio exigía la votación ulterior de una suma de dinero. La moción pasó. Colocado Washington en situación bastante difícil, contestó con un mensaje que sería sentar un precedente peligroso enviar á la cámara papeles relativos á una negociación con una potencia extranjera; que había sido miembro de la Convención constituyente y que, en consecuencia, conocía el espíritu que dominó en el seno de la asamblea, que fué el de alejar á la cámara baja de las relaciones exteriores (1). La palabra autorizada de Washington no acalló las discusiones que se agitaron aún más, todavía, cuando un miembro indicó se acordaran los subsidios necesarios para la ejecución del convenio. Paulatinamente, sin embargo, la razón pública acentuó sobre la sala su saludable influencia y, al fin, una exigua mayoría sancionó la ley que hacía viable el tratado (2).

Mucho tiempo después, la Cámara de representantes renovó sus pretensiones, preconizando la idea, á la época de la adquisición de Alaska, que el Presidente y el Senado no podían

(1) En el seno de la Convención se propuso que se diera á la cámara la misma participación del Senado, pero la indicación se rechazó por el voto de diez estados contra uno. Story, op. cit, tomo 2, pág. 382, nota.

(2) Marshall, *The life of George Washington,* tomo 5, págs. 555 y sigtes, - citado por De Chambrum, *Le Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis,* 1876, pág. 255.

comprometer la acción del Congreso obligándole á conceder los créditos del caso. No obstante cedió una vez más en medio de una viva resistencia.

Sea de ello lo que fuere, la regla constitucional es clara: el poder ejecutivo dirige las relaciones diplomáticas, «las funciones del Senado son solo consultivas y se extienden, cuando más, á aceptar ó rechazar la obra del Presidente. El, por sí, tiene el derecho de decidir si debe pactarse un convenio. El Senado no puede celebrar tratados ni dictar sus términos» (1).

La declaración de guerra es de atribución parlamentaria, como se ha visto; pero el Presidente dispone de variados medios para hacerla ineludible dirigiendo la política por un sendero del que sea difícil retrogradar, como lo hizo Polk en 1845-1846 (2). La guerra de Méjico fué denominada «la guerra de Tyler». La acritud de Cleveland, durante su primer período presidencial, apropósito de las pesquerías del Canadá y de un incidente personal comprometió seriamente las relaciones entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos (3).

(1) Campbell Black, *Handbook of American Constitutional Law*, 1895, pág 102.
(2) Bryce, *The American Commonwealth*, third edition, 1896, tomo 1, pág. 54.
(3) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, 1889, tomo 2, pág. 130.

IV

En la República Argentina, el poder ejecutivo es más fuerte que en los Estados Unidos. Impresionados nuestros políticos con las continuadas luchas de las facciones y de los partidos que por tantos años se desgarraron en sangrientas contiendas civiles, creyeron que el único temperamento para evitarlas era el de vigorizar el poder público, era el de darle las facultades apropiadas para matar el desorden desde sus gérmenes. «Este desarrollo del poder ejecutivo, había dicho Alberdi, constituye la necesidad dominante del derecho constitucional de nuestros días en Sud-América. Los ensayos de monarquía, los arranques dirigidos á confiar los destinos públicos á la dictadura, son la mejor prueba de la necesidad que señalamos. Esos movimientos prueban la necesidad, sin dejar de ser equivocados y falsos en cuanto al medio de llenarla» (1).

El ejemplo de la vigorosa organización del poder ejecutivo, dado por la Constitución de Chile y la paz de que disfrutó ese estado durante muchos años sedujeron al mismo Alberdi y á los convencionales de Santa Fé, pero el régimen federativo, por una parte, el arraigo de la democracia, por la otra, obligaron á atemperar los rigores extremos. La Convención de

(1) Alberdi, *Organización de la Confederación Argentina*, 1858, tomo I, pág. 105.

1860 y el juego de las instituciones han limado más las asperezas, aunque todavía nuestro presidente tiene mayor suma de poderes que el presidente norte-americano.

En punto á relaciones exteriores, la tradición nacional armoniza con los principios vigentes en la casi totalidad de las naciones.

La Junta provisional gubernativa, creada en los días de Mayo de 1810, ejerció dentro y fuera del país, las amplias facultades consiguientes á una época revolucionaria. El derecho de vigilancia que se reservó el Ayuntamiento de Buenos Aires fué pronto desconocido. Los sucesos empujaron á la Junta hacia la omnipotencia política hasta el 23 de Septiembre de 1811 en que se organizó el Triunvirato, como poder ejecutivo y la Junta Conservadora, como entidad legislativa.

El Reglamento de la Junta Conservadora, de 22 de Octubre de 1811,—redactado con la idea de hacer primar las resoluciones de ese cuerpo y de elevarlo á un alto grado de prepotencia sobre el Triunvirato,—dispuso en su art. 4: «La declaración de la guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, nuevos impuestos, creación de tribunales ó empleos desconocidos en la administración actual y el nombramiento de los individuos del poder ejecutivo en caso de muerte, ó renuncia de los que lo componen, son asuntos de su privativo resorte (de la Junta) precediendo el informe y consulta del poder ejecutivo».

Por decreto de 7 de Noviembre, el Superior

Gobierno declaró atentatorio el ensayo constitucional de la Junta y disolvió la corporación. Dictó, á su turno, el Estatuto Provisional de 22 de Noviembre, en que reaccionando contra las trabas que pretendían imponérsele, se arrogó las facultades extremas que derivan de este precepto: «Al gobierno corresponde velar sobre el cumplimiento de las leyes, y adoptar cuantas medidas crea necesarias para la defensa y salvación de la patria, según lo exija el imperio de la necesidad y las circunstancias del momento» (1).

El proyecto de 1813, inspirándpse en las reglas adoptadas por la Constitución de Estados Unidos, estatuye: Con aviso y consentimiento del Senado, tendrá facultad (el poder ejecutivo) de hacer la tregua, tratados de paz, de alianza y comercio con las naciones, en cuyos casos deberá siempre concurrir el sufragio de las dos terceras partes del Senado» (2).

El Estatuto de 1815 habla del Director y resuelve: «Podrá mantener las relaciones exteriores, conducir las negociaciones, hacer estipulaciones preliminares, firmar y concluir tratados de tregua, paz, alianza, comercio, neutralidad y otras convenciones; pero todos estos graves é importantes particulares, y el de declaración de guerra, no podrá nunca resolverlos por sí solo, sino fueren primero acordados por

(1) Artículo VI.

(2) Art. 143. El proyecto á que hago referencia fué publicado por Fregeiro, en *La Biblioteca*, tomo I, pág. 434.

la Junta de Observación, Comisión Militar de Guerra, y Tribunal de Consulado en sus casos» (1).

En el Reglamento de 1817 se consignan disposiciones más claras: El director «será el órgano y tendrá la representación de las Provincias Unidas para tratar con las potencias extranjeras. Cuando crea inevitable el rompimiento con alguna potencia, elevará á la consideración del Congreso un informe instruído de las causas que lo impulsen. Podrá iniciar, concluir y firmar tratados de paz, alianza, comercio y otras relaciones exteriores, con calidad de aprobarse por el Congreso dentro del término estipulado para su ratificación, pasándole al efecto en este estado íntegros los documentos originales de la negociación girada. En los casos en que el secreto no se gradúe de primera importancia para el feliz resultado de las negociaciones, manifestará al Congreso el objeto, curso y estado de ellas para procurarse reglas que disuelvan las dificultades y aseguren el acierto. Recibirá los embajadores, enviados y cónsules de las naciones y nombrará por sí solo los que convenga destinar cerca de las cortes extranjeras» (2).

La constitución de 1819,—que dió al Senado una organización semi-aristocrática, abriendo sus puertas á tres senadores militares de alta graduación, á un obispo, á tres eclesiásticos, á

(1) Sección tercera, capítulo I, art. XXV.
(2) Sección 3, cap. I, arts. XII, XIII, XV, XVI y XVII.

un representante por cada Universidad y al Director del Estado, concluído el tiempo de su gobierno,—vuelve á la doctrina norteamericana con una modificación de trascendencia. El poder ejecutivo «puede con parecer y consentimiento de dos terceras partes de senadores presentes en número constitucional, celebrar y concluir tratados con las naciones extranjeras; salvo el caso de enagenación ó desmembración de alguna parte del territorio en que deberá exigirse el consentimiento de dos tercios de la Cámara de representantes» (1). En el manifiesto que precede al instrumento y que explica sus cláusulas generales, sus autores se refieren al director diciendo: «Entre otras muchas atribuciones, él es el jefe supremo de todas las fuerzas de mar y tierra; inspector de todos los fondos públicos; dispensador de todos los empleos; tiene un influjo inmediato en los tratados con las naciones extranjeras; publica la guerra; la dirige en todo su curso», etc.

Fracasada la constitución unitaria y derrumbados los poderes nacionales después del contraste de las armas directoriales en Cepeda, cada una de las provincias se agita entre los sacudimientos que dieron al año XX celebridad en nuestra historia. La soberanía local se sobrepone, por de pronto, á los vínculos de unión, latentes unas veces, palmarios otras en los tratados interprovinciales, pero destituídos de virtualidad, en épocas de borrasca, para dar bases firmes á la organización política.

(1) Artículo 83.

Los anhelos y las esperanzas de orden y confraternidad, condensados en 1824, facilitaron la reunión de un Congreso en Buenos Aires, compuesto de mandatarios de los diversos estados del Río de la Plata, y á su labor se debe, entre otras reglas, la ley fundamental, la ley de la presidencia, la constitución.

La ley fundamental de 23 de Enero de 1825 encomienda provisoriamente al gobierno de Buenos Aires el poder ejecutivo nacional, con facultades de «desempeñar todo lo concerniente á negocios extranjeros, nombramiento y recepción de ministros, y autorización de los nombrados», de «celebrar tratados, los que no podrá ratificar sin obtener previamente especial autorización del Congreso», (1) etc. Creada la presidencia, (2) pasan al primer magistrado los poderes transferidos al gobernador y los que posteriormente pudieran acordársele.

La constitución de 1826 reproduce la doctrina norteamericana, con la modificación contenida en la de 1819 y una nueva que tiende á dar mayor intervención á la cámara baja y evitar así las dificultades y discusiones que habían tenido lugar en Estados Unidos. El presidente, dice, «hace los tratados de paz, amistad y alianza, comercio y cualesquiera otros; pero no puede ratificarlos sin la aprobación y consentimiento del Senado. En el caso que se estipule la cesión de alguna parte del territorio, ó cual-

(1) Art. 7, incisos 1 y 2.
(2) Ley de 6 de Febrero de 1826.

quiera género de gravámenes pecuniarios contra la nación, será con el consentimiento de ambas cámaras, y con las dos terceras partes de votos» (1).

Sabido es que la presidencia fué de duración efímera y que al caer arrastró al Congreso, á la constitución y á los lazos visibles de organización general. Recobraron las provincias su más completa autonomía y hubo riesgo de que faltara, hasta para hacer frente á las exigencias de la guerra con el Brasil, una entidad fuerte, reconocida por todos, encargada de gobernar las relaciones externas del país. Las circunstancias del momento, primero, las contingencias futuras, después, actuaron sobre los gobernantes de hecho y les decidieron á poner en manos del poder ejecutivo de Buenos Aires el manejo de las negociaciones diplomáticas, sin trabas ni cortapisas (2).

(1) Art. LXXXIX.

(2) Véase: Tratado entre Buenos Aires y Córdoba, de 21 de Septiembre de 1827, art. 6; entre Buenos Aires y Santa Fé, de 2 de Octubre de 1827, art. 2; entre Buenos Aires y Entre Ríos, de 29 de Octubre de 1827, art. 2; entre Buenos Aires y Corrientes, de 11 de Diciembre de 1827, art. 3; entre Buenos Aires y Santa Fé, de 28 de Octubre de 1829, art. 16; entre Buenos Aires y Córdoba, de 27 de Octubre de 1829, art. 8. Fué en virtud de las facultades que le acordaron las convenciones interprovinciales de 1827, que el gobernador Dorrego encaminó la diplomacia por la vía que condujo al tratado de paz con el Brasil. Es de advertir, además, que "al disolver el Congreso Nacional y con él la presidencia de la República, reemplazándolo con una autoridad provisoria hasta la reunión de una convención nacional, la ley de 7 de Julio de 1827 declaró que las funciones de esa autoridad se limitarían á lo concerniente á la paz, guerra, relaciones exteriores y hacienda nacional, y que posteriormente por

Por el pacto federal de 4 de Enero de 1831 se confirió á la *Comisión Representativa* que se reunió en Santa Fé la suma de derechos detallados en su art. 16, entre los cuales figura el de dirigir los negocios extranjeros. La comisión delegó en el gobernador de Buenos Aires el ejercicio de tal prerogativa, reservándose la facultad de prestar su anuencia á las gestiones concluídas.

Disuelta la comisión, Rozas recibló el encargo de mantener las relaciones con las potencias y desempeñó su cometido, de acuerdo con los dictados de su albedrío, como poder de hecho, hasta que su sangriento despotismo sucumbió en los campos de Caseros.

El 6 de Abril de 1852 se reunieron en Palermo los gobernadores de Buenos Aires y Corrientes y el doctor Manuel de Leiva en representación de Santa Fé y resolvieron conferir la dirección de las relaciones exteriores al gobernador de Entre Ríos, general Urquiza, quien desde el pronunciamiento contra el tirano había recibido ya facultades análogas, puestas en práctica en los convenios celebrados en Mayo y Noviembre de 1851 con el Brasil y la República Oriental.

Las cláusulas de este pacto fueron ratificadas

ley provincial de Buenos Aires de 27 de Agosto de 1827 se dispuso que hasta la resolución de las provincias, quedaba el gobierno de Buenos Aires encargado de todo lo que concernía á guerra nacional y á relaciones exteriores" (Convenio de 6 de Abril de 1852, considerando 3).

por el memorable acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. La constitución de 1853, por último, legisló la órbita de acción de los poderes públicos, sin descuidar las manifestaciones de la soberanía en la comunidad internacional.

V

El código fundamental que nos rige distribuye las facultades, en materia de relaciones exteriores, entre los poderes legislativo y ejecutivo en estos términos:

«Art. 67. Corresponde al Congreso: . . .

12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras. . .

14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación. . .

19. Aprobar ó desechar los tratados concluídos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica. . .

21. Autorizar al poder ejecutivo para declarar la guerra ó hacer la paz.

22. Conceder patentes de corso y de represalia y establecer reglamentos para las presas.

25. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él».

«Art. 86. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

10. Nombra y remueve á los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado. . .

14. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas

relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

18. Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso».

Para estudiar con método el desenvolvimiento de los poderes, conviene indicar sus prerogativas en el estado de paz, sea en el curso ordinario de las gestiones, sea cuando se concluyen pactos que ligan la voluntad nacional,— y en el estado de guerra por lo que hace á su declaratoria.

VI

El presidente representa la soberanía argentina en el exterior. Nombra los plenipotenciarios nacionales con acuerdo del Senado, pero una vez designados, reciben instrucciones del poder ejecutivo y le comunican la marcha de los negociados ó las ocurrencias que estimen necesario aprovechar para coronar sus misiones con los éxitos que persiguen. El presidente admite á los ministros de otras potencias, examina sus credenciales y se pone en directo contacto con ellos por intermedio de su respectivo secretario.

El presidente, entonces, dirige las negociaciones de acuerdo con los reglas que su criterio le sugiere y puede iniciar tratados, pública ó secretamente, concluirlos y firmarlos, por más que no sean «ley suprema» hasta tanto el Congreso los aprueba. «Es absoluto y discrecional durante la preparación de los tratados, sin que el Congreso pueda rever ó reexaminar los actos ó las personas que en ellos intervienen sino cuando le llega el momento de ejercer su poder de aprobación ó rechazo» (1).

Las observaciones que hacen y repiten los comentadores de los Estados Unidos para explicar y defender la plenitud de atribuciones

(1) Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, 1897, pág. 592.

presidenciales, mientras los negociados diplomáticos están en tramitación, son aplicables extrictamente á la Constitución Argentina, desde que identidad de motivos han servido de base á las prescripciones constitucionales sobre este punto (1).

Si es verdad, como no puede dudarse después de la lectura de las páginas que anteceden, que aún en los países donde impera el régimen parlamentario, la discreción diplomática limita la intervención de las asambleas deliberantes en las relaciones exteriores, también será verdad que en los pueblos que, como los Estados Unidos y la República Argentina, han adoptado un sistema en que los poderes son más independientes, hay un cúmulo mayor de razones para decidir que los congresos carecen de atribuciones para imprimir un espíritu cualquiera á los negociados ó para trabar la acción del poder ejecutivo en asuntos que son de su exclusivo resorte.

Los vaivenes de nuestra revuelta democracia han producido situaciones anómalas en que han chocado, en múltiples formas, los poderes del Estado y no es extraño encontrar á cada paso avances del ejecutivo sobre el legislativo ó del legislativo sobre el ejecutivo; pero aún en medio de esas irregularidades han aparecido siempre opiniones autorizadas en defensa de la doctrina constitucional.

(1) Véase Florentino González, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 1869, pág. 381.

En 1864, se presentó al Congreso un proyecto cuya parte substancial decía: «Queda autorizado el P. E. para someter á la decisión arbitral de un gobierno amigo, la cuestión de si está obligada la República Argentina á pagar los perjuicios que hubiesen recibido los súbditos de S. M. B., por haberse negado en cumplimiento del decreto de Febrero 13 de 1845, la entrada al puerto de Buenos Aires, de los buques y cargamentos que tocaron en el puerto de Montevideo».

La Cámara de Diputados rechazó el proyecto, no porque repudiara el arbitraje, pues más tarde se pronunció á su favor, sino porque lo reputaba violatorio de la constitución.

En el interesante debate á que dió origen, el diputado Ugarte hizo leer el inciso 14 de las atribuciones del poder ejecutivo, y el inciso 19 de las atribuciones del Congreso, y expuso: «Como se ve, estas dos atribuciones, una del P. E. y del Congreso la otra son dos atribuciones correlativas entre sí. Por una el P. E. celebra los tratados, y por la otra el Gongreso los aprueba; es decir, el P. E. los celebra por sí, sin necesidad de previa autorización concedida por el cuerpo legislativo; y el Congreso los aprueba, pero los aprueba después de celebrados. Ahora yo haría esta pregunta á la Comisión de Negocios Constitucionales: ¿La convención en virtud de la cual este negocio sea sometido al arbitramiento de una potencia amiga, va ó no á traerse á la aprobación del Congreso después de celebrada, para que el Con-

greso le preste su asentimiento? Si va á serlo, este proyecto es completamente inútil, puesto que no concede al P. E. otra cosa que lo que está en sus atribuciones ordinarias, expresamente acordadas por el incíso 14 del artículo constitucional qne se acaba de leer. Si no va á ser traída á la aprobación del Congreso es una violación de la constitución, pues la constitución requiere que ningún acto que importe un vínculo internacional, ligue definitivamente á la Nación, sin la aprobación del Congreso, prestada con presencia de ese acto, después que haya sido celebrado por el poder ejecutivo. De esta sencilla demostración resulta para mí muy claro, que el proyecto es en un caso inútil, é inconstitucional en el otro. Aunque solo fuera inútil, creo que eso bastaría para que lo desechase la cámara. Teniendo el P. E., por regla general, la facultad que pide, pedirla especialmente es abdicar, en cierto modo, de aquella facultad que le compete. Y si al pedirla, entiende que, dándole el cuerpo legislativo la autorización que solicita, no queda en el deber de traer la convención al Congreso es, entonces, una abdicación que pide de las facultades que atribuye la constitución al Congreso. Me parece inútil agregar ni una palabra más para demostrar que en cualquiera de los dos casos, debe el proyecto desecharse; porque no necesito probar que los poderes públicos, así como no pueden ejercer facultades que la constitución no les ha dado, no pueden abdicar tampoco de las que la constitución les atribuye; que los

poderes públicos tienen, no sólo el derecho, sino el deber, el estricto deber, de ejercer en toda su plenitud las facultades constitucionales que á cada uno de ellos compete, sin delegarlas en otro».

Abundando en el mismo orden de consideraciones, dijo Ruiz Moreno: «Si el señor diputado concede que, aún funcionando el Congreso el P. E. tiene la facultad de celebrar tratados con los gobiernos extranjeros, entonces ya no tiene el Congreso que determinar de antemano las bases, bajo las cuales han de celebrarse los tratados. Además, si esas bases fuesen determinadas de antemano por el Congreso, no sabríamos si serían aceptadas ó no por la parte contraria. Pero, prescindiendo de esto, desde que el inciso que ha citado el señor diputado por Buenos Aires, dice terminantemente que es al P. E. á quien corresponde celebrar tratados y acuerdos con las potencias extranjeras, no puede el Congreso, antes de hacer esos tratados el P. E., entrar á determinar la regla de conducta que este debe seguir» (1).

El año anterior á este debate, en 1863, la misma cámara de diputados había llamado á su seno al Ministro de Relaciones Exteriores, Rufino de Elizalde, para que diese explicaciones sobre arreglos internacionales con la República Oriental. En la sesión de 17 de Julio el ministro manifestó: «El Gobierno entiende que

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1864, páginas 116 y siguientes.

no está obligado á presentar los antecedentes de este negocio al congreso, sino en la oportunidad que fija la Constitución, y por consiguiente tengo el honor de declarar al señor diputado (Alsina) que con las publicaciones que el gobierno ha hecho, cree que ha cumplido con su deber y que por el momento no piensa remitir los antecedentes de que se trata».

Ante esa repuesta, Alsina presentó un proyecto de ley por el cual se ordenaba al P. E. la remisión de datos, y se discutió si se trataba ó no sobre tablas. Oponiéndose á esa moción dijo Elizalde (Francisco): «El señor diputado considera que es muy sencillo el derecho que tiene la cámara para pedir al gobierno los antecedentes sobre el asunto que se refiere á la negociación con el gobierno Oriental. Yo considero que es una cuestión muy grave pues que se trata de un negocio en que el gobierno obra en la esfera de sus atribuciones. Yo creo que en aquellos asuntos en que el gobierno procede dentro de ellas, en los que no invade las del cuerpo legislativo, en que proceda con arreglo á lo que la Constitución le manda, no puede el poder legislativo entrometerse» (1).

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1863, tomo I, págs. 253 y sigtes. Los mismos defensores del proyecto lo hicieron en concepto de que las negociaciones diplomáticas estaban terminadas. Lo significó Mármol: "Me parece que el señor diputado confunde una negociación pendiente con una negociación concluida. Por eso pregunté al señor ministro de relaciones exteriores si se había reabierto porque en ese caso yo respeto mucho los secretos del gobierno; pero el señor ministro ha dicho que está concluida y que está publicado todo lo que sobre ella hay. Yo le pregunto al señor diputado qué dificultad

Todavía podría citar otros precedentes que robustecen la plenitud de facultades en el P. E. para dirigir por sí solo las negocianes diplomáticas. Basta á mi propósito recordar las consecuencias de una indicación hecha por Félix Frías, en la sesión del Senado de 17 de Julio de 1866.

Resolvió la cámara pedir copias «de las reclamaciones de los agentes extranjeros con motivo del decreto relativo á la expropiación de caballos, y de la contestación que se les hubiese dado por el señor ministro de relaciones exteriores» (1). El poder ejecutivo contestó que «se apresuraría á poner en conocimiento del Senado los incidentes que ocurriesen sobre el particular, cuando esa comunicación no pudiese perjudicar al orden público».

Llamado el ministro á la Sala del Senado fué interrogado por Frias sobre las mismas reclamaciones y sobre la legalidad del decreto. Solo la primera cuestión interesa á mi propósito. Refiriéndose á ella, el ministro se expresó así: «El señor senador que hace la pregunta, parte de la base de que ha habido reclamaciones diplomáticas y contestaciones de parte del gobierno, porque sin eso, no las pediría. Yo á mi vez le pregunto: ¿qué constancia tiene el señor senador de una manera oficial para fun-

encuentra para que una cámara pida oficialmente la relación de antecedentes que el gobierno no trepida en dar á publicidad" (pág. 256).

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1866, pág. 267.
(2) *Ibidem*, pág. 281,

dar una petición cualquiera en la existencia de notas de parte de los agentes diplomáticos y contestaciones de parte del gobierno? Mientras el gobierno no publique esas notas, mientras no haga pública su contestación ó mientras las legaciones extranjeras no manifiesten de una manera pública que han hecho esas reclamaciones, para el público, para el Senado, esas reclamaciones no existen, aun cuando en el hecho existieran; es decir, no hay constancia oficial del hecho, y ni el público ni el Senado pueden formar juicio de ninguna naturaleza bajo la suposición de un hecho que no conocen... Por consiguiente, el gobierno cree que no es oportuno, que no es conveniente á los intereses públicos, ni decir, siquiera, al Senado si se han pasado ó no estas reclamaciones».

La doctrina ministerial es la única que puede dar facilidades y aliento á la diplomacia, que exije tanta prudencia en el curso de los negociados. El senador Frias no lo desconoció en absoluto y desvió el incidente hacia la legalidad ó ilegalidad del decreto sobre expropiación de caballos, explicando así el alcance de su primera pregunta, aunque con reservas ulteriores: «Dije que para conocer la marcha que llevaban los negocios políticos, era necesario muchas veces que la cámara se proveyera de los documentos referentes á esos mismos negocios, pidiéndolos al poder ejecutivo. Agregué que respetaría en el señor ministro de relaciones exteriores, el derecho de contestar, como lo ha hecho, á mi requerimiento, que no era

oportuna la presentación de esas piezas, que no las comunicaría al congreso sino cuando de ello no resultara perjuicio alguno para el interés público» (1).

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1866, págs. 284 y 285. A mayor abundamiento, podrían citarse los siguientes precedentes:

1º En 10 de Julio de 1876 el ministro de relaciones exteriores, fué llamado á iniciativa del diputado Pellegrini, para dar explicaciones sobre una gestión diplomática, seguida con motivo de divergencias entre el gobierno Oriental y la empresa de aguas corrientes de Montevideo. El ministro dijo: "La Constitución, señor presidente, ha delegado en el poder ejecutivo, la dirección de las relaciones exteriores de la República, y esta delegación puede decirse es absoluta. El poder legislativo solo interviene en la dirección de las relaciones exteriores en formas precisas, en formas determinadas. El Senado interviene prestando su acuerdo para el nombramiento de los ministros diplomáticos y para su remoción. El congreso interviene, aprobando ó desechando los tratados que el poder ejecutivo celebra; interviene votando los sueldos de las legaciones y dictando todas las leyes que son necesarias para la ejecución de los tratados que el poder ejecutivo ha celebrado y que han obtenido la aprobación del congreso. Autoriza también al poder ejecutivo para declarar la guerra y para celebrar la paz. Esta es la única intervención que el poder legislativo tiene en la dirección de las relaciones exteriores. Cuando se inicia una negociación, cuando el poder ejecutivo, desempeñando las relaciones exteriores, se cree en el deber de prestar á los intereses de argentinos en el extranjero, la protección que permite el derecho internacional y que es de práctica, entre todos los gobiernos civilizados, no hay derecho de llamarlo á que dé cuenta de sus actos, á que dé cuenta de las razones que lo han decidido á adoptar esa resolución, ni de los principios que piensa sostener en la discusión. Mientras las negociaciones están iniciadas, mientras están pendientes, se encuentran exclusivamente bajo la responsabilidad del poder ejecutivo de la Nación. Es una gran responsabilidad que seguramente tiene; pero es una responsabilidad que la Constitución le ha delegado". (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, tomo 1, pág. 575).

2º El ministro de relaciones exteriores, Quirno Costa, fué llamado á la cámara de diputados, en Junio 20 de 1888, y comenzó diciendo: "Aun cuando los tres puntos sobre que versa la interpelación del señor diputado por Santa Fé, se refieren á negocia-

La potestad presidencial de regir las relaciones externas de la nación, hasta llegar á transacciones ó pactos, no tiene más límite que la necesidad á que responde. Comprende la de iniciar las tramitaciones y encauzarlas en la forma que el P. E. lo crea prudente, sobre todas las materias que puedan ser objeto de la diplomacia: comercio, navegación, alianza, límites, neutralidad, y, en general, las que sean requeridas para el mantenimiento de la amistad con las potencias.

La intervención legislativa comienza recién cuando se traducen en fórmulas concretas, de carácter obligatorio, las infinitas conferencias, notas y oficios que preceden á la celebración de los tratados.

Además de pugnar con las reglas adoptadas

ciones diplomáticas pendientes, y apesar de que solo en el caso de que ellas se hallaren terminadas habría llegado la oportunidad al poder legislativo para tomar conocimiento de ellas; no obstante esto, salvando así el principio constitucional que se refiere á las facultades de cada uno de los poderes públicos, en la órbita de sus respectivas atribuciones, tengo encargo del señor presidente de la República de dar á la cámara todas las explicaciones que desee relativamente á los tres puntos que encierra la comunicación que el señor Presidente me ha pasado, con el objeto de que concurra á la sesión de hoy". Tomó Bores participación en el breve debate que siguió á las explicaciones ministeriales, y avanzó estas frases: "Para no entrar en consideraciones que pueden ser hasta cierto punto imprudentes, comienzo por descartar la cuestión del Brasil, alli donde el congreso argentino no puede todavía intervenir, porque no se trata de tratados concluidos, de esos que tienen que venir á su consideración para recibir su aprobación ó de algo que debe saber para poder controlar la conducta del poder ejecutivo nacional, que lleeva esos tratados en vía de realización". (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1888, tomo I, págs. 285 y 289.

por el consenso universal, una hipotética pretensión legislativa de asumir el gobierno de gestiones para las que son inadecuadas las asambleas numerosas, pugnaría, también, con la letra y con el espíritu del código fundamental que nos rige. Con la letra, porque según ella el presidente «concluye y firma tratados» y solo corresponde al congreso «aprobar ó desechar los tratados *concluidos*», por manera que si no existen tratados concluidos no tiene cabida la aceptación ó el rechazo que el congreso puede manifestar. Con el espíritu, porque si es el presidente quien «concluye y firma tratados», debe entenderse que la facultad es de su exclusiva incumbencia. La Corte Suprema de Justicia ha resuelto que «siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son exclusivas; pues el uso concurrente ó común de ellas haría desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos y destruiría la base de nuestra forma de gobierno» (1).

La atribución del poder ejecutivo, de iniciar y concluir las negociaciones importa, al mismo tiempo, un deber que la Constitución le prescribe. «El gobierno federal, preceptúa el art. 27, está obligado á afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras

(1) *Fallos de la Suprema Corte,* tomo I, pág. 36.

por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución».

La obligación recae genéricamente en «el gobierno federal», pero como es el poder ejecutivo, el órgano de la comunicación internacional, á él incumbe llenarla. Prescripto el deber, quedan admitídos, por razón natural, los medios apropiados para cumplirlo, sin que sea posible imaginar que el roce interno de los poderes menoscabe las concesiones expresas de la carta fundamental.

«Cuando reflexionamos sobre los buenos ó malos resultados que derivan de las relaciones internacionales, ha dicho Pomeroy, resultados que la nación siente en todos sus negocios internos, podemos juzgar de la responsabilidad que tiene personalmente el primer magistrado por virtud de estos poderes.» (1). Y esa responsabilidad inmensa se diluye y desaparece en el anónimo de un cuerpo colegiado, si las asambleas deliberantes señalan reglas de conducta ó estorban el libre ejercicio de una función delicada, absoluta y discrecional.

Los tratados «son ley suprema de la nación, y las autoridades de cada Provincia están oblidas á conformarse á ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes ó Constituciones Provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de Noviembre

(1) Pomeroy, op. cit., pág. 563.

de 1859» (1). Siendo ello así, nuestros constituyentes han creido que debían revestir las convenciones con la autoridad que encierra la anuencia legislativa. Concluida la negociación, la reserva carece de significado y objeto, en la generalidad de los casos, y no hay peligro, por lo tanto, de dar participación, para adoptar una ley que se incorpora al derecho público nacional, á un poder encargado de sancionar las leyes de carácter ordinario.

Bajo este punto de vista, la doctrina argentina discrepa de la doctrina norte-americana, tan ardientemente defendida por los autores de «El Federalista». Mientras que esta exige tan solo la concurrencia del Senado, con dos tercios de votos, exige aquella la concurrencia de las dos cámaras: la que representa al pueblo de las Provincias, en su capacidad autonómica y la que representa al pueblo en masa de la nación.

El ejemplo de la República del Norte no deslumbró á nuestros estadistas. Si en una época lo siguieron, la reflexión y el estudio les hicieron palmarios más tarde los inconvenientes graves que fluyen de privar á una cámara de competencia para pronunciarse sobre los negociados diplomáticos y de hacer indispensable su voto para disponer de los elementos pecuniarios que la ejecución de los tratados demanda.

Ha podido notarse ya la evolución de las ideas en nuestros antecedentes institucionales.

(1) Art, 31 de la Constitución,

El proyecto constitucional de 1813 requiere solo el consentimiento del Senado; la Constitución de 1819, partiendo de la misma base, exceptúa el caso de enajenación ó desmenbración de alguna parte del territorio, en que deberá exigirse, dice, el consentimiento de dos tercios de la cámara de representantes; la Constitución de 1826 extiende la competencia de la cámara baja, además del caso de cesión territorial, al en que se estipule cualquiera género de gravámenes pecuniarios contra la nación; la Constitución de 1853 coloca en el mismo nivel las dos ramas parlamentarias.

Los anglo-americanos pensaron, quizás, que como los Estados tenían, antes de la unión, la facultad de celebrar pactos diplomáticos, al traspasarla al gobierno central bastaba consultar la opinión de la asamblea que más directamente representaba la autonomía local. Pero el gobierno de los Estados Unidos mezcla, como el nuestro, el elemento federal con el elemento unitario y desde que los tratados son «ley suprema» obligatorios para las provincias y para los individuos que habitan la nación, parece más natural hacer que las dos Salas del Parlamento presten su anuencia á negociados que serán compulsorios ya respecto á las entidades orgánicas, vinculadas por el federalismo, ya respecto á las entidades individuales que componen la colectividad social.

Considero más congruente con la lógica de los principios la disposición de la constitución argentina, que ha dado intervención á los repre-

sentantes directos del pueblo en actos que pueden interesarle directamente, también.

En tiempo de paz, las diversas atribuciones del Congreso pueden réducirse á una sola en el terreno diplomático: la de aprobar ó desechar los tratados concluídos con las demás naciones, y los concordatos con la silla apostólica. Puede, además, es cierto, reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, arreglar definitivamente los límites del territorio de la nación, permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él, pero estas materias son objeto, casi siempre, de negociaciones y tratados. Si no lo fueran, si en alguna hipótesis existiese la posibilidad de que la República prescindiera de la voluntad de las potencias co-interesadas, no se trataría, propiamente hablando, de relaciones exteriores. En cuanto á ellas concierne, es indispensable el acuerdo internacional que pasa, después de concluído, por la deliberación parlamentaria.

El Congreso, en materia de tratados, no actúa, tampoco, con la plenitud de la capacidad legislativa; su papel se reduce á aprobarlos ó á rechazarlos; está inhabilitado para introducirles enmiendas.

Lo repito. Un tratado es forzosamente producto de una negociación paciente, y como esa negociación es de incumbencia exclusiva del presidente, pues el Congreso no se comunica con los gobiernos extranjeros, esta rama del poder público ni puede dictar convenios, ni

modificarlos, ni señalar al poder ejecutivo una norma de conducta. Él negocia el pacto, hace todas las estipulaciones, determina los puntos sobre que ha de recaer y, entonces y solo entonces, somete al Congreso el acuerdo concluído para su admisión ó su rechazo. El parlamento recibe la obra terminada y la aprueba ó la desaprueba.

Las enmiendas, por otra parte, ni se conciben, siquiera, desde que, á ser legítimas, habría que desestimar la opinión de la potencia con que se trata.

Esto no obsta á que el parlamento, si se decide á repudiar un protocolo internacional, explique las razones que lo mueven á proceder así é indique las cláusulas á cuyos términos no adhiere; pero esta manifestación no liga al poder ejecutivo, quien iniciará de nuevo las conferencias para obtener enmiendas ó no las iniciará, según lo considere prudente y benéfico para los intereses nacionales.

Es lo que expresa Esmein en estos términos que se recomiendan por su claridad: «Cuando las cámaras son llamadas á votar un tratado, no pueden hacer más que aprobarlo tal cual ha sido negociado por el poder ejecutivo y redactado por los plenipotenciarios; no pueden modificarlo ni enmendarlo. No tienen capacidad, en efecto, para negociar por sí mismas y directamente con las potencias extranjeras; este derecho pertenece exclusivamente al poder ejecutivo. Pero al rechazar el tratado en su totalidad podrían invitar al gobierno á iniciciar nuevas

negociaciones para obtener un tratado modificado en tal ó cual sentido. No se considera que semejante invitación sea un avance sobre la libre dirección que pertenece al presidente de la República en cuanto á las negociaciones diplomáticas... Lo que ciertamente no podrían hacer las cámaras sería decidir de antemano por una resolución, y menos aún por una ley, que prohiben al presidente de la República negociar en ciertas condiciones determinadas y que se rehusarán á aprobar todo tratado concluído en contravención á esas reglas. Sin duda, tienen siempre el derecho absoluto y formal de repudiar los tratados sometidos á su aprobación; pero el poder ejecutivo tiene el mismo derecho absoluto y formal de negociar libremente» (1).

(1) Esmein, op. cit., pág. 578. Los principios indicados en el texto fueron desenvueltos ante el Parlamento francés, en la discusión de las tarifas aduaneras de 1880-1881 y 1891-1892.

VII

La declaración de guerra ha sido siempre una facultad discutida entre los poderes ejecutivo y legislativo, hasta que Mirabeau, en la sesión de la asamblea, de 20 de Mayo de 1790, con el golpe de vista que le era propio como hombre de estado y como filósofo político, examinando la cuestión, por su lado práctico, demostró que la declaración de guerra, por sí misma, tiene una importancia secundaria. «La mayor parte de las gueraas se inician, en efecto, sin declaración formal ó cuando la declaración se hace, los acontecimientos la han ya hecho inevitable. El poder ejecutivo tiene, casi siempre y por más que se haga, el medio seguro de llevar á la guerra, si es esa su voluntad. Dirigiendo la acción diplomática, disponiendo de la fuerza armada, autorizado y oblígado á tomar las medidas necesarias para asegurar la defensa del país, tiene en sus manos todos los elementos generadores de los conflictos».

Encierran, estas palabras, una verdad universalmente reconocida. La única garantía eficaz que se puede ejercitar contra facultades tan peligrosas es la de hacer efectiva la responsabilidad del poder ejecutivo por alguno de los diversos resortes que han admitido las constituciones; por el juicio político entre nosotros.

El presidente de la República Argentina hace

la declaración de guerra, pero requiere la autorización previa del Congreso. ¿Quiere esto significar que no existe verdadero estado de guerra, hasta tanto el Congreso haya prestado su anuencia? ¿Durante el receso, el presidente deberá contemplar impasible la invasión del territorio mientras el parlamento no se reuna?

Entiendo que no puede existir duda. La constitución que ha señalado entre sus grandes objetivos el de «proveer á la defensa común», no lo lograría de un modo eficiente si maniatase al jefe de las fuerzas de mar y de tierra, durante un largo período, exponiendo la integridad y el honor del país, á los riesgos de un ataque brusco de potencias rivales. Entiendo que la guerra de hecho puede estallar, aún antes de la declaración, y que es deber del poder ejecutivo hacer frente á todas las eventualidades que produzca.

Ha sido esta la opinión de la Corte de Estados Unidos en los clásicos litigios de presas resueltos en 1863 (1). Al primer acto de hostilidades de la guerra de secesión,—la toma del fuerte Sumter,—siguió la convocación de 75.000 hombres con que el presidente Líncoln pensaba dominar el alzamiento de los Estados del Sud, y el bloqueo de algunos puertos (2). Convocado también el Congreso, con la premura que las circunstancias permitían, se reunió en 4 de Julio de 1861 é inmediatamente reconoció el

(1) 2, Black, 635, 666 á 670, etc.
(2) 19 y 27 de Abril de 1861.

estado de guerra y sostuvo la autoridad del gobierno. En el intervalo que medió entre el establecimiento del bloqueo y la sanción de estas leyes, se capturaron algunos barcos, que considerados buena presa por las Cortes de Distrito, dieron lugar á un interesante debate, acerca del punto constitucional que me ocupa. Si la guerra existía legalmente, el apresamiento de los buques era correcto; si, por faltar la decisión parlamentaria, la guerra era ilegal, los buques debían ser devueltos sin cargo alguno. La Suprema Corte, en última instancia, adoptó el dictamen del juez Grier. «El presidente, dijo, estaba obligado á proceder en consonancia con un estado de cosas que se le presentaba, sin esperar que el Congreso lo bautizara con un nombre, y el nombre que uno ú otro le diera no podía cambiar el hecho mismo» (1).

Por lo demás, la intervención legislativa se explica por sí misma. La guerra, la paz conmueven á los pueblos en todas las manifestaciones de su actividad, y si para leyes reglamentarias de orden interno se preconiza la utilidad de la concurrencia de las asambleas deliberantes, ¿cómo hacer diferencias y suprimir garantías, tratándose de actos que afectan la soberanía y los derechos primordiales de las naciones?

Solo una vez se ha presentado la oportunidad en la República, después de su reorganización de 1862, para ejercitar las delicadas atribucio-

(1) 2, Black, 669.

nes concernientes á la guerra. En 1865, ambas cámaras sancionaron por aclamación un proyecto que decía así: «Queda autorizado el poder ejecutivo nacional para declarar la guerra al gobierno del Paraguay» (1).

Producido el estallido, el presidente, en su carácter de jefe del ejército y de la armada, asume atribuciones amplias, modeladas más por las reglas del derecho de gentes que por las que dicta el derecho político. Sin embargo, es el Congreso quien concede patentes de corso y de represalias y establece reglamentos para las presas, sujetándose, á pesar de la latitud del precepto, á las conclusiones del tratado de París de 1856, al cual se adhirió la República.

(1) La ley fué promulgada en 9 de Mayo. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1865, pág. 9; *Diario de Sesiones del Senado*, 1865, pág. 25.

LOS MINISTROS ANTE EL CONGRESO

SUMARIO:—I. Importancia de los precedentes extranjeros.—II. El derecho de interpelación en los países de régimen parlamentario.—Nombramiento de los ministros.—Responsabilibad ministerial. Desacuerdo entre el gabinete y el parlamento.—III. Los ministros en Estados Unidos.—Imposibilidad de las interpelaciones.—IV División y relaciones de los poderes en la República Argentina.—Antecedentes.—El ministerio argentino no es parlamentario.—Concurrencia de los ministros á las sesiones de las cámaras.—Procedimiento.—V. En la República no hay verdaderas interpelaciones, ni votos de confianza ó de censura.—VI. Objeto del llamado á los ministros.—Pedido de informes durante las sesiones de próroga.—VII. El poder ejecutivo no puede negar los informes que las cámaras soliciten, dentro de sus facultades.—Tampoco puede darlos por escrito.—VIII. Facultad de los ministros para concurrir, sin ser llamados, á las sesiones de las cámaras.

I

La doctrina de la imitación, que tanto preconiza Tarde, ha sido extensamente practicada, si no sostenida, en nuestro suelo en todos los órdenes de la legislación, fundamental y secundaria. Es por demás corriente el prurito de recordar, á cada paso, tradiciones ó hermenéu-

ticas exóticas para descubrir el alcance preciso de los preceptos que rigen en la República las relaciones sociales.

En el derecho político, el ejemplo de Estados Unidos deslumbra. Las semejanzas institucionales hieren la imaginación al extremo de que, con desconsoladora frecuencia, se prescinde de los antecedentes argentinos,—que dan vida y nervio á los principios jurídicos,—para buscar en el desenvolvimiento de los poderes radicados en Washington las explicaciones que demanda la obscuridad real ó pretendida de algunos textos. Pero cuando la constitución de Filadelfia no ha sido seguida por los convencionales de Santa Fé, cuando la raíz de una cláusula del Código fundamental no responde á las ideas de los estadistas norteamericanos, la interpretación, sin guía segura, recurre á precedentes de Inglaterra, de Francia, de Italia, de cualquiera de las naciones que están á la cabeza del progreso.

La imitación tiene grandes ventajas y tiene, también, grandes inconvenientes. A cada pueblo múltiples factores dan fisonomía propia; y si circunstancias análogas aconsejan soluciones idénticas, circunstancias diferentes imponen soluciones desemejantes. Los textos extranjeros ó bien sea la legislación comparada, decía Alberdi, es un medio de comento en política como en derecho privado. Pero la ley extraña debe ser interrogada siempre después de la ley propia; y nunca una sola con exclusión de otras. No hay doctrina, hay plagio, cuando no hay

generalidad en los textos consultados. Muchas constituciones extranjeras explican la nuestra, con más razón que la de Estados Unidos, á pesar de ser federal en parte; pero ninguna la explica tanto como la misma constitución normal anterior, en cuya dirección había encaminado al país el programa de su revolución fundamental (1).

Estas reflexiones encarnan una verdad trivial que todos conocen pero que muchos olvidan en la labor diaria, cuando en los roces incesantes de la vida política chocan las pasiones encontradas. Ellas tienen, no obstante, fuerza decisiva para la acertada inteligencia de las teorías constitucionales.

El juego de los poderes públicos de un Estado depende siempre de las normas que gobiernan el conjunto de un sistema; reglas que se entrelazan y encadenan, conducen á una resultante precisa en cada país. El ejemplo extraño solo puede ser aducido, bajo condición de que militen los mismos motivos para llegar á las mismas conclusiones.

Las prácticas de Inglaterra ó de Estados Unidos serán en todo tiempo de valor inapreciable en las naciones cuyas doctrinas gubernamentales no están asentadas sobre bases firmes, pero casos hay, y muchos, en que es irregular recurrir á aquellas. Uno de los más típicos entre nosotros es el referente á las rela-

(1) *Alberdi*, Estudios sobre la Constitución Argentina, p. LVIII.

ciones de las cámaras del congreso con los ministros del poder ejecutivo.

En Inglaterra, la prepotencia parlamentaria lleva aparejada una estricta vigilancia sobre los miembros del gabinete, expuestos á ser desalojados por la voluntad de la mayoría que se forma en defensa de una tendencia ó de un principio. En Estados Unidos, los ministros no comunican con las asambleas deliberativas, no concurren á sus salas, no toman parte en las deliberaciones.

La Constitución argentina se aparta de ambos modelos, y acuerda á las cámaras y á los ministros facultades recíprocas, que vinculan á estos diversos órganos del gobierno. «Cada una de las cámaras, prescribe, puede hacer venir á su sala á los ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones é informes que estime convenientes» (1). «Pueden los ministros, agrega, concurrir á las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar» (2).

Es equivocado explicar estos preceptos con las tradiciones del sistema parlamentario de la Gran Bretaña; es absurdo explicarlos con las tradiciones del sistema de aislamiento de los Estados Unidos.

El prestigio del ejemplo en esta materia ha producido en el congreso argentino entorpecimientos y dificultades serias. Se ha pedido al tecnicismo parlamentario la palabra *interpela-*

(1) Art. 63.
(2) Art. 92.

ción, con ella se califica al hecho sencillo de que una asamblea llame á su seno á un Secretario de Estado para requerirle explicaciones é informes, y las *interpelaciones*, así concebidas, han servido para romper la monotonía de los debates, para agitar las pasiones en épocas de lucha, para conmover la opinión nacional con discursos que tocan las fibras más sensibles del patriotismo.

Las pseudo-interpelaciones, vacías de sentido en nuestro régimen político, se han repetido do y se repiten, sin dejar más rastro que una pieza de elocuencia del ministro ó del representante que lo llama,—cuando nó de ambos. Ni detienen la marcha del gabinete, ni la modifican, ni la perturban, siquiera. Son juegos florales, más propios de academías literarias que de cuerpos gobernantes. De tarde en tarde, y como excepción confirmatoria de la regla, se presentan, es verdad, algunas mociones que conducen á resultados prácticos; pero, de todos modos, los anales del congreso comprueban la existencia, en este punto, de una falla, de un error de apreciación, que conviene investigar.

II

El derecho de interpelación es peculiar á las naciones que han adoptado el régimen parlamentario, á Inglaterra, á Francia, á Italia, á España, á Grecia, á Bélgica,. á Holanda, que proclaman la soberanía del pueblo representado por las cámaras.

El sistema parlamentario ó «*Cabinet government*», como se denomina en el país de su origen, nació en Inglaterra y se ha extendido por los pueblos libres del continente europeo, con excepción de la democracia helvética y el imperio alemán. Su rasgo característico consiste en la responsabilidad ministerial llevada á sus últimos extremos.

El poder ejecutivo se confiere á un jefe, monarca ó presidente, en cuyo nombre y por cuya órden se dictan los actos administrativos, pero todos ellos ó los más importantes son acordados previamente por los ministros en consejo. El jefe del Estado conserva la prerogativa de designar los miembros de su gabinete, pero su libertad está trabada por combinaciones que fluyen de la esencia misma del sistema. Tiene, desde luego, la ineludible obligación de buscarlos entre los adeptos del partido que dispone de la mayoría parlamentaria ó más bién de la mayoría de la cámara baja, de elección popular, donde rige la doctrina bicamarista.

Los ministros deben pertenecer á una ú otra de las salas legislativas. Esta regla, sin embargo, que con todo rigor se observa en Inglaterra, no se sigue con igual estrictez en otras naciones. En Bélgica, por ejemplo, se ha solido confiar la dirección de algunos departamentos á hombres que jamás habían tenido asiento en las bancas del congreso ni podían presentar, como título, un pasado político ó servicios trascendentales á la nación (1).

Apesar de la autoridad del jefe del Estado, la mayoría parlamentaria, al rodear con su favor á algunos personajes dirigentes, los señala á la consideración del poder ejecutivo, obligado á llamarlos para compartir con ellos la tarea gubernamental y para sujetarse á sus indicaciones en las relaciones de importancia. «El secreto eficiente de la constitución inglesa, escribe Bagehot, reside en la unión estrecha, casi en la fusión completa de los poderes ejecutivo y legislativo. Es verdad que según la teoría tradicional, que se encuentra en todos los libros, la bondad de nuestra constitución consiste en la separación absoluta de las autoridades legislativa y ejecutiva, pero, en realidad, su mérito estriba en su singular aproximación. El vínculo que los une es el gabinete. Con este nuevo vocablo denominamos á una comisión del cuerpo legislativo designada para servir de cuerpo ejecutivo. La legislatura tiene muchas comisiones, pero esta es la más importante.

(1) Dupriez, *Les Ministres*, 1892, tomo I, pág. 213.

Elige para ella, su comisión principal, á los hombres que le inspiran más confianza. No los designa directamente, pero es casi omnipotente en su designación indirecta. Desde hace un siglo la corona tiene el derecho de nombrar á sus ministros, aunque no tiene la facultad de determinar el rumbo político que deben seguir»... En regla general, el primer ministro nominal es elegido por la legislatura y el primer ministro efectivo, á muchos respectos,—el *leader* de la Cámara de los comunes,—lo es siempre, sin excepción. Hay casi siempre en el partido que prevalece en la cámara de los comunes,—rama predominante del parlamento,—un hombre claramente señalado por la voz de ese partido para ser su jefe y, por consiguiente, para gobernar la nación. Tenemos en Inglaterra un primer magistrado electivo, como lo tienen los Americanos» (1).

El gabinete debe ser homogéneo. Sin la unidad de miras y propósitos faltaría firmeza en las medidas de gobierno que, necesariamente, son el fruto de una deliberación en comunidad. Con el fin de lograr la homogeneidad, el jefe del Estado no nombra por si á todos sus ministros. Cuando la opinión de la cámara baja se manifiesta neta al rededor de una persona, el monarca ó el presidente la llama y la encarga la misión de organizar el ministerio, conservando, sin embargo, el derecho de repudiar algunos

(1) Bagehot, *The English Constitution,* new and cheaper edition, 1896, pág. 11.

nombramientos (1). Cuando los partidos se dividen y subdividen en grupos diferentes que no reunen la mayoría de sufragios en la cámara, cuando no hay hombres que se imponen á sus colegas, el jefe del Estado tiene que poner en juego su tacto y su prudencia para buscar, como primer ministro ó presidente del Consejo, á quien, por su posición parlamentaria, se encuentre en mejores aptitudes para sellar alianzas de partidos que hagan viable la existencia de un gabinete.

Las cámaras no elijen. Tienen simplemente el poder,—que se ejerce tácitamente, sin hacer presentaciones oficiales,—de indicar por sus actos las personas entre las cuales será nombrado el jefe del ministerio.

«Es natural, en efecto, que el parlamento decida qué candidatos debe proponer, en forma virtual, á la elección del poder ejecutivo. Es la única manera lógica, la única correcta, de afirmar á los ojos del gobierno, la eficacia de la mayoría, la expresión de sus deseos al mismo tiempo que su voluntad legítima» (2).

(1) "Ha sucedido muchas veces, que la voluntad real se ha interpuesto para recomendar ó para prohibir ciertas elecciones. Se sabe notablemente que Jorge III rehusó largo tiempo admitir á Fox, y que impuso en 1801 la designación de Lord Eldon en el puesto del Ato Canciller. Jorge IV no quiso que Canning hiciera parte del lministerio de 1821, y no cedió más tarde sobre este punto, sino merced á la activa intervención del Duque de Wellington. En 1828 se opuso al nombramiento de Grey, y en 1835 Guillermo IV no consintió en que Lord Brougham volviera á tomar el puesto de Lord Alto Canciller."—Francqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, 1887, t. I, pág. 453.

(2) Hervieu, *Les Ministres*, 1893, pág. 103.

Los ministros, manifestación visible de la prepotencia legislativa, son responsables de sus medidas políticas ante la cámara que les da vida y que vigila sus más nímios procederes. La responsabilidad es solidaria cuando se trata de un acto que afecta á la política general: Se presume que el gabinete en consejo lo ha adoptado y, por lo tanto, el gabinete en masa está expuesto á todas sus consecuencias. La responsabilidad es individual cuando se trata de un acto concerniente á la dirección de un departamento.

No es fácil determinar con reglas teóricas los casos de responsabilidad solidaria y los de responsabilidad individual. Puede ocurrir que un hecho aislado responda á la opinión particular del encargado de una cartera y que el gabinete juzgue desconocidas sus intenciones. El primer ministro puede, entonces, imponer su dimisión á su imprudente colega (1). Puede ocurrir que el hecho realizado por un secretario, en la esfera de sus atribuciones, sea mirado con indiferencia por los otros. El autor es, entonces, abandonado á sus propios esfuerzos y de su habilidad depende el éxito ó la derrota.

(1) Se cita como ejemplo típico de esta hipótesis el ocurrido en Lord Palmerston en 1852. Al día siguiente del golpe de Estado de Napoleón III, aseguró al embajador francés que el gabinete había mirado los sucesos con gran satisfacción. Producido un incidente parlamentario, Lord Russell, que era primer ministro, declaró que la opinión del secretario de relaciones exteriores discrepaba fundamentalmente de la de sus colegas. En esa situación aconsejó á la Reina que proveyera al reemplazo de Lord Palmerston con otro funcionario que respondiera á las ideas diplomáticas del gobierno,

Puede ocurrir, por último,—y es lo más frecuente,—que el ministerio en corporación salga á la palestra en defensa de uno de sus miembros y convierta la cuestión individual en *cuestión de gabinete.*

Las cámaras disponen de diversos medios para hacer efectiva la responsabilidad política, directos los unos, indirectos los otros, pero comprobaciones, todos, de que el *gobierno* (1) ha perdido los favores de la mayoría. La acusación formal es el más manifiesto, aunque el menos usado. Desde principios del siglo, la Inglaterra solo registra la acusación contra Lord Melville, absuelto de los cargos que se le imputaban. El voto de censura ó de falta de confianza es más común, más fácil, más espeditivo é igualmente eficaz. Por lo demás, la opinión parlamentaria en sentido adverso á una *cuestión de gabinete* y aún el simple rechazo de un crédito, por insignificante que sea, deciden de la suerte del ministerio. La importancia de una votación descansa en la intención que la dicta ó el alcance que encierra. Basta una media palabra para plantear la crisis. «La elección del presidente de la cámara italiana, cuando es contraria al ministerio en ejercicio, ha producido á menudo su dimisión; votos favorables con débiles mayorías han dado el mismo resultado». Es que así como el gabinete nace de la mayoría parlamentaria, él queda sin base, sin

(1) Este es un modo corriente de denominar al gabinete en los países de régimen parlamentario.

poder y sin vida, cuando las salas del congreso son hostiles á su política.

El efecto inmediato y fatal del conflicto es producir la caída de una ú otra de las entidades en pugna. No se concibe la existencia de ambas, sino bajo condición expresa de desenvolverse en armonía. Rotos los lazos que las vinculan, desaparecido el mutuo apoyo, sin el cual es imposible el manejo de los negocios públicos, es preciso que alguna abandone la liza: ó cesa el ministerio ó se disuelve el parlamento. Al jefe del Estado compete la opción y, para librarlo de reatos, sus secretarios, llegada la oportunidad, comienzan por depositar en sus manos la renuncia colectiva que es de rigor. Si opta por el parlamento reorganiza el gabinete por intermedlo del *leader* de la mayoría formada en la sala popular; si opta por el ministerio, disuelve la cámara baja y consulta, con la inmediata reelección de sus miembros, la opinión del pueblo, que adquiere en los comicios su fisonomía propia. Cuando la nueva cámara se cobija bajo la bandera ministerial, los consejeros afirman su poder; cuando ella les niega sus sufragios no es posible ya recurrir á otros expedientes dilatorios: tienen que dejar las carteras que corresponden á los ungidos por la voluntad del país.

Dicey, tomándolas de Freeman, compendia en unas cuantas reglas las bases cardinales sobre que reposa el sistema. Son ellas: «El ministerio que pierde una votación en la Cámara de los Comunes, está casi siempre obligado á

abandonar el cargo». «Cuando un gabinete pierde una votación en un asunto vital puede, por una sola vez, apelar ante el país, por medio de la disolución». «Si una apelación ante los electores resulta contraria á las miras del ministerio, debe éste, necesariamente, retirarse del gobierno, sin que le sea lícito disolver el parlamento por segunda vez». «El gabinete responde solidariamente ante el parlamento por la gestión general de los negocios». «Es, también, responsable en cierto grado, cuya fijación exacta no se ha hecho, por los actos de cualquiera de sus miembros ó, para emplear un lenguaje más exacto, por los actos que la Corona realiza siguiendo las inspiraciones de un miembro del gabinete». «El partido que en un momento dado dirige la mayoría de la Cámara de los Comunes tiene derecho (en general) para llevar sus *leaders* al gobierno». «El más influyente de estos leaders debe ser (en términos generales) primer ministro ó cabeza del gabinete» (1).

En semejante sistema, que, si no borra por completo, atenúa al menos, en lata escala la línea de separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, las interpelaciones tienen importancia trascendental. Tras ellas nace el pro-

(1) Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, fourth edition, 1893, pág. 348. En el Apéndice de esta obra hay un paralelo instructivo entre el "Ejecutivo parlamentario" y el "Ejecutivo no parlamentario," págs. 411 y sigtes. Puede consultarse, además, el estudio sintético de Esmein: *Deux formes de gouvernement*, publicado en la *Revue du droit public et de la science politique*, Febrero de 1894, pág. 33.

blema de la estabilidad del ministerio, expuesto siempre á derrumbarse para ceder el paso á la oposición, que, poco á poco, recluta sus elementos en las asambleas deliberantes hasta presentar una masa compacta, que avasalla y doblega todo cuanto dificulta su expansión.

Las interpelaciones constituyen un medio eficaz de vigilancia; asumen el carácter de iniciativas políticas y presentan ocasión, no tan solo de censurar la marcha del gobierno, sino, al mismo tiempo de contraponerle la que el parlamento conceptúa adecuada á las circunstancias; son los procedimientos empleados por la sala baja del Congreso para juzgar, y quizás, para condenar el ministerio (1).

Consisten en preguntas dirigidas á los miembros del gabinete á fin de compelerlos á dar explicaciones motivadas sobre un punto de interés. Es por ellas principalmente, que los congresos ponen en práctica su facultad de dirigir el giro de los negocios, imprimiendo rumbos á la evolución de los acontecimientos. Desde que á la representación nacional está encomendada la tarea de presidir los actos gubernativos, por intermedio de sus jefes naturales, debe espiar con ojo avizor si se observan ó se burlan sus tendencias, debe conocer el detalle de las medidas adoptadas, debe recibir las explicaciones más minuciosas.

Cada interpelación es, á menudo, un comba-

(1) Mancini e Galiotti, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, 1887, p. 414.

te oratorio entre los ministros y sus partidarios, por una parte, y los *leaders* de la oposición, por la otra. La habilidad que se despliegue puede inclinar la victoria á uno ú otro lado, y la victoria no es un laurel platónico que conquista el triunfador: importa un éxito efectivo de proyecciones políticas. Si la obtiene el ministerio, redobla su vigor y sn empuje, después de haber salido airoso de la prueba; si la obtiene la oposición queda planteada la crisis de gabinete.

Este es el verdadero valor de las interpelaciones. El voto de confianza ó el voto de censura y sus múltiples derivados tienen una eficacia decisiva en los asuntos de Estado. Las interpelaciones que los motivan son partes integrantes de un conjunto en que los poderes ejecutivo y lejislativo pertenecen á la mayoría de la Cámara popular, aunque no suprime por completo las facultades del monarca ó presidente.

En casi todos los pueblos de la vieja Europa la interpelación es un acontecimiento. El ministerio señala el día en que va á tener lugar y se la espera con la agitación natural que despierta la perspectiva de un cambio de posición en los partidos.

Vá á librarse una batalla; vá á desplomarse un gobierno ó á solidificar los cimientos en que apoya su prepotencia; va á jugarse el porvenir político de la nación.

En Inglaterra, por el contrario, los usos han despojado á las interpelaciones de su ropaje teatral. Se repiten diariamente sobre tópicos

diversos, de grave intéres, unas veces, de nímia significación, otras. «La curiosidad del parlamento inglés no conoce límites, escribe Hervieu. Sir Roberto Peel, deseando saber cuantas preguntas le habían sido dirigidas en una sesión, hizo formar una lista. Concernian á cincuenta tópicos diferentes. Algunos miembros interrogaban por amor á la verdad, otros para instruirse, otros por ver sus nombres impresos en los diarios y demostrar á sus electores el celo desplegado en el ejercicio del mandato, otros, en fín, para ponerse en transparencia, para exhibirse, y obtener de este modo alguna participación en el gobierno. Y el ministro está obligado á responder á todas estas preguntas: asi lo quieren los usos parlamentarios de la Gran Bretaña» (1).

De todos modos, los Estados de régimen parlamentario reconocen, sujetándolo á reglamentaciones distintas, el derecho de interpelar, como medio de hacer efectiva la responsabilidad del gabinete y la preponderancia de la asamblea que encarna la soberanía.

(1) Hervieu, op. cit. pág. 523. En Inglaterra, el miembro de la cámara que desea interpelar, fija, por sí, el día en que formulará sus preguntas.

III

Así como la Inglaterra ha servido de tipo y de modelo á los «ejecutivos parlamentarios» del viejo continente, así también los Estados Unidos han servido de tipo y de modelo á los « ejecutivos no parlamentarios » del Nuevo Mundo.

Diferencias profundas, radicales, separan á los dos regímenes. Los autores de la constitución de Filadelfia sentaron como dogma la independencia de los poderes del gobierno. Cada uno de ellos es soberano, si es posible expresarse así, en la esfera que el código fundamental le demarca. El presidente de la República directamente responsable por sus actos, llama á su lado los ministros secretarios, sin preocuparse de que cuenten ó no con los sufragios de las cámaras. Aunque estos,—como todos los empleados públicos,—están sujetos al juicio de *impeachment,* no se hallan obligados á seguir las corrientes del congreso. Sirven al jefe del poder ejecutivo y comparten su política. En caso de desavenencia deben dimitir. Son secretarios del despacho y jefes de los departamentos de la administración.

La Constitución prescribe, (1) en regla gene-

(1) Art. 2, sección 2, § 2: ("El presidente) designa, y con anuencia y consentimiento del senado nombra á los embajadores y á los demás ministros, á los cónsules, á los jueces del tribunal supremo y á todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuyo nombramiento no esté aqui prescripto se haga de otro modo y cuyos cargos existan por una ley".

ral, el acuerdo del Senado para todos los funcionarios, y el precepto alcanza á los miembros del gabinete. No debe pensarse, sin embargo, que la ingerencia de una de las ramas de la legislatura dá al gabinete norte-americano matiz parlamentario y suprime la independencia del ejecutivo. Apesar de los inconvenientes graves que se arguyen por los escritores nacionales y extranjeros contra la formalidad de la venia senatorial para el nombramiento de los ministros, creo por mi parte que, aún manteniéndola en todo su vigor y aplicándola en toda su estrictez, no se coarta de un modo decisivo la libertad presidencial. Los ministros están á la cabeza de las oficinas administrativas; no son, al menos en teoría, representantes directos del primer magistrado, no llevan su palabra á las cámaras, ni tienen que subscribir sus actos ni que refrendar su firma. Basta, en efecto, la declaración del presidente para dar sanción á las leyes y fuerza á los decretos. Si, pués, el Senado opusiera su negativa rotunda á las propuestas del poder ejecutivo, este hallará, sin duda alguna, tropiezos en su camino, pero no se verá en la imposibilidad de llenar cumplidamente las funciones que le están confiadas.

Esto no obstante, la crítica,—principalmente la extranjera,—ha notado cierta incongruencia entre la exigencia del acuerdo del Senado y el principio de la división de los poderes.

«El presidente de la República federal de los Estados Unidos, dice Hervieu, posee, según la Constitución, el poder de nombrar los jefes de

los departamentos ejecutivos, pero debe someter su elección á la anuencia del Senado. Digamos de una vez que el primer gabinete de un nuevo presidente es ordinariamente confirmado por esta asamblea; si se apartara de tal precedente de cortesía y rechazara los nombres de los ministros, se podría desde luego ver en eso el indicio de un grave desacuerdo entre esa asamblea legislativa que obra á título ejecutivo y el presidente» (1).

«Si el Senado fuera hasta el fin de su derecho, escribe el Duque de Noailles, esta restricción bastaría para paralizar el poder presidencial y aún para suprimirlo. Obligado á sufrir ministros hostiles, ó reducido por rechazos sistemáticos á la imposibilidad de proveer á los servicios públicos indispensables, el presidente no tendría más camino que someterse ó dimitir. En regla general, la alta asamblea acepta los candidatos propuestos para los diversos puestos ministeriales y para los empleos importantes. Apenas podrían citarse algunas excepciones contrarias. La limitación de poder es, pues, más teórica que real. El buen espíritu de los legisladores, corrigiendo la letra de la ley, abandona la libre elección de las personas á quien soporta la íntegra responsabilidad de los actos» (2).

El director de la escuela libre de ciencias

(1) Hervieu, op. cit., pág. 121.

(2) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, 1886, tomo 2, pág. 43.

políticas de Francia se expresa así: «La constitución americana de 1789 ha querido que el poder ejecutivo fuera dueño de su casa: parece, pues, que hubiera debido reservarle la libre elección de todos sus agentes, y más particularmente de sus ministros. No es así; estos ministros que una vez nombrados estarán fuera de la vigilancia de las cámaras, no pueden ser elegidos sino con el consentimiento de una de ellas, el Senado... No es esta la vigilancia política en toda su amplitud; es cuestión de personas con sus pequeñeces. Es bastante para cohibir, entorpecer, enervar; no es bastante para ejercer una alta y saludable influencia» (1).

Y Dupriez, en su laureado estudio sobre los ministros, abundando en idénticos conceptos expone: «En realidad, el Senado que no teme abusar de su poder para oponerse algunas veces á nombramientos en el orden diplomático ó judicial, abandona al presidente la libre elección de sus ministros; salvo en algunas circunstancias excepcionales, ha ratificado siempre las presentaciones que le han sido hechas. La renuncia del Senado á su derecho constitucional de aprobación, la exclusión de los ministros del seno de las cámaras, su independencia respecto del congreso, todas estas circunstancias han permitido al presidente, no inquietarse de la opinión parlamentaria, cuando elige los jefes de los departamentos ejecutivos» (2).

(1) Boutmy, Études de droit constitutionnel, 1895, pág. 138.
(2) Dupriez, op. cit., tomo 2, pág. 37.

El consentimiento del Senado, que nunca se niega,—*which is practically never refused*, no convierte, en consecuencia, al ministerio en un agente del congreso. Una votación adversa en nada conmueve su posición. Es posible imaginar un gabinete republicano con una mayoría demócrata en la legislatura y así ha ocurrido muchas veces. Claro es que cuando la realización de un plan político necesita subsidios, el congreso, negándolos, puede hacerlo fracasar; pero un voto de censura, ó cinco ó diez consecutivos, no obligan á la renuncia ni compelen al presidente á seguir una línea de conducta contraria á sus propósitos (1).

Las interpelaciones carecen, pues, de significado en los Estados Unidos. Serían huecas y vacías de sentido si, en el terreno de los hechos, no fuesen absolutamente imposibles. Los ministros no asisten á las sesiones del congreso.

Los secretarios no han sido creados directamente por la constitución: la tradición y la voluntad presidencial les ha dado eficacia en los consejos de gobierno. El presidente «puede requerir informe por escrito al principal funcionario de cada dependencia del ejecutivo sobre cualquier materia relativa á los deberes de su cargo» (2), y es la metamórfosis de esta facultad la que ha motivado la elevación de al-

(1) Véase Bryce, *The American Commonwealth*, 1896, tomo I, pág. 94.

(2) Art. 2, sección 2, § 1 de la Constitución.

gunos jefes de oficina á la categoría de ministros. Washington llamó en su auxilio á cuatro: el secretario de Estado, el de la tesorería, el de guerra y el procurador general. Posteriormente se agregó el de la armada y sucesivamente el Director General de Correos (1829) y los secretarios del interior (1849) y de agricultura (1888).

En virtud de la regla general según la cual «quien ejerce un cargo público de los Estados Unidos no puede ser miembro de una ú otra cámara mientras lo desempeñe» (1), la incompatibilidad alcanza y comprende á los ministros quienes, ante la ley, son simples funcionarios administrativos. Pero ni la constitución, ni la ley, ni los reglamentos de las asambleas legislativas les prohibe la concurrencia á las sesiones. En tiempo de Washington, los ministros, y especialmente Hamilton, asistían con frecuencia á los debates y tomaban en ellos la participación que consideraban oportuna. Cuando el mismo secretario de la tesorería pensó presentar su célebre memoria sobre el estado de las finanzas nacionales, interrogó á las cámaras si preferían una exposición oral ó un informe escrito. Se decidieron por el informe escrito y desde entonces quedó relegado al olvido el uso de los informes orales de los ministros en el seno de las salas parlamentarias.

Son dudosas las ventajas del divorcio entre los ministros y las cámaras. La voz del poder

(1) Art. 1, sección VI, § 2 de la Constitución.

ejecutivo no se hace escuchar en las discusiones de los proyectos. Él, que va más tarde á poner en vigencia las medidas que se adopten, carece de medios directos para apuntar las inconveniencias posibles de una indicación que se haga durante el debate y que puede incorporarse al texto legal, quizás por error. Él, que sigue la vida diaria de la administración, que conoce sus necesidades, que las siente, que las palpa, se encuentra inhabilitado para dar sobre cada artículo de un proyecto las explicaciones pertinentes que, muchas veces, deciden la opinión de la mayoría en los instantes propicios. Alguien piensa que á esta causa se debe el desarrollo creciente del veto, único expediente eficaz de que le sea lícito echar mano al poder ejecutivo para impedir los efectos de cláusulas perjudiciales. «Washington devolvió ó vetó solo dos bills; y siete, sus sucesores hasta 1830. Jackson hizo de su facultad un uso más atrevido,—uso que sus opositores denunciaron como contrario al espíritu de la constitución; no obstante, hasta la accesión del presidente Cleveland en 1885 el número total de vetos fué únicamente de 132 en noventa y seis años (incluyendo los llamados *pocket vetoes)*. Cleveland vetó 301 bills» (1).

(1) Bryce, The *American Commonwealth*, 1896, tomo I, pág. 58.

En Estados Unidos, como en la República Argentina, se produce *ipso facto* la sanción tácita cuando el presidente no devuelve un proyecto dentro de los diez días de haberle sido comunicado. Si las sesiones del congreso terminan antes de esos diez dias el proyecto puede fracasar, sin necesidad de manifestación

La experiencia ha señalado más de una vez las dificultades de la falta de concurrencia de los ministros á las cámaras del congreso, por más que comunican con las comisiones y evitan así algunos tropiezos. Aleccionados por ella, los autores de la constitución para la Confederación del Sur, le insertaron un artículo concebido en estos términos: «Por ley especial, el congreso puede acordar asiento al jefe de cada departamento ejecutivo en el recinto de cada cámara, con privilegio de discutir toda medida relativa á su departamento» (1).

En Febrero de 1881 una comisión de ocho senadores se pronunció por unanimidad en favor de un plan tendente á dar entrada, sin derecho de voto, á los ministros del gabinete en ambas ramas de la legislatura. La comisión informó que era necesario introducir esa modificación sobre cuya constitucionalidad no abrigaba la mínima duda (2); pero nada se ha hecho hasta hoy en ese sentido, por el temor de que el presidente pese demasiado en las decisiones del poder legislador y rompa la armónica independencia de los poderes, sobre que descansa el sistema político de la nación, según lo ha expuesto Madison en «El Federalista», y lo repiten todos los comentadores.

expresa. El presidente se limita á retenerlo y de hecho queda vetado. Esta forma negativa de expresión de voluntad se denomina popularmente *pocket veto* (veto de bolsillo).

(1) *Constitution of the confederate States*, art. 1, sección VI.

(2) Bryce, op. cit., tomo, pág. 87, nota 1.

IV

El gobierno de la República Argentina responde, también, á la idea madre de la división de los poderes,—pero estos se hallan más vinculados que en los Estados Unidos. Una ilusión de espejismo podría conducir, tal vez, á conclusiones distintas si, al estudiar la organización del gabinete, se observase que, entre nosotros, la designación de los ministros depende de la voluntad exclusiva del presidente, mientras que la democracia norteamericana ha estatuido el requisito de la venia senatorial. Pero, aparte de que, según se ha visto, la formalidad es de mero aparato, los convencionales de Santa Fé se preocuparon de construir un engranaje armónico, reglamentando las relaciones de los tres grandes departamentos y, en especial, del legislativo y ejecutivo, con conexiones más estrechas, para facilitar la labor común. Hicieron del presidente un poder colegislador, con facultad de iniciar proyectos y tomar parte en sus discusiones, por intermedio de sus secretarios. Convencidos de que el aislamiento de las tres ramas del gobierno no sería de benéficos resultados, abrieron á los ministros las puertas de las cámaras,—con voz, aunque sin voto,—á pesar de declarar incompatible su cargo con el de miembro del congreso (1).

(1) "No pueden (los ministros) ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros". Art. 91 de la Constitución,

Los tropiezos, las dificultades observadas en los Estados Unidos y que buscaron obviar la Confederación del Sur y la comisión del Senado de 1881 no traban, en la República, el desenvolvimiento de la acción gubernamental. El poder, que carga con la tarea de ejecutar los preceptos jurídicos, interviene en forma activa y visible, en su preparación inicial y en los trámites que preceden á su vigencia. Apunta los inconvenientes que nota, los vacíos que deben llenarse; pone de relieve, cuando las circunstancias se lo aconsejan, las necesidades de la administración é indica el medio de satisfacerlas.

Se ha salvado, así, el escollo que ofrece el régimen de aislamiento, defendido por muchos y censurado, hasta con acritud, por algunos observadores; y se ha salvado con preceptos que tienen su raiz remota en nuestros antecedentes institucionales.

El «Soberano Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas en Sud-América» precedió la constitución de 1819 de un manifiesto en que se leen estas palabras: «Por esta idea anticipada ya, advertís, ciudadanos, que deseando el Congreso soberano haceros gustar de todas las ventajas que los hombres pueden gozar sobre la tierra, ha formado la constitución presente organizando de un modo mixto los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dividir estos poderes y equilibrarlos de manera que en sus justas dimensiones estén como encerradas las semillas del bien público: ved aquí la

obra reputada en política por el último esfuerzo del espíritu humano; y ved aquí también con la que ha asegurado el Congreso vuestra prosperidad». Y bien. Con esta pauta de división y equilibrio entre los poderes, no se consideró repugnante á los principios la presencia de los ministros en las asambleas deliberativas. Sí pensó, por el contrario, que este lazo de unión daría resultados provechosos para la acertada preparación de las leyes, y se dispuso: «Cada una de las cámaras podrá hacer comparecer en su sala á los ministros del poder ejecutivo para recibir los informes que estime convenientes» (1).

Los constituyentes de 1826 incorporaron á la constitución de 24 de Diciembre un manifiesto,—como lo hicieron los de 1819,—y dirigiéndose «á los pueblos de la República Argentina» les decían: «Observad como establece los altos poderes, á los cuales delega la República el ejercicio de su soberanía: cómo los deslinda y balancea con tan justo equilibrio, que no deja temores de mezcla, confusión ni conflicto: porque si alguno intentare avanzar sobre las atribuciones de otro, una reacción constitucional lo haría retroceder dentro de sú órbita». E igualmente, según el texto de este código político «cada uua de las cámaras puede hacer venir á su sala á los ministros del poder ejecutivo para recibir los informes que estime convenientes» (2).

(1) Art. XXX.
(2) Art. XXIX.

La concurrencia de los ministros á las salas del congreso, expontáneamente ó á solicitud de las mismas, con el fin de facilitar trámites, está muy lejos de crear un régimen parlamentario, que pugna con el mecanismo del gobierno y que, en el estado actual de las costumbres, sería impracticable en nuestro suelo.

El ministerio parlamentario es parte integrante de un conjunto; supone instituciones y atribuciones subsidiarias que no es fácil improvisar. Es en él condición de vida que una de las cámaras pueda hacer primar su voluntad sobre la otra, al menos tratándose de medidas graves. Del partido dominante en esa cámara,—que es la que encarna la opinión popular,—nace el gabinete. La otra,—representante de la tendencia moderadora,—ejerce influencia eficaz, sin duda, pero no tanta que le sea posible trabar la acción del ministerio. En Inglaterra, la potestad de la Corona de aumentar ilimitadamente el número de miembros de la Sala de Lores, le permite, en cualquier momento, desalojar mayorías adversas á sus consejeros y lograr la prepotencia de los Comunes.

Entre nosotros, el sistema bicameral reposa sobre bases distintas. Se ha combinado, siguiendo la fórmula de Franklin, el elemento unitario y el elemento federal. Una rama es de diputados de la nación; la otra de senadores de las provincias y de la capital. ¿De cuál de ellas podría derivar el gabinete? ¿Cuál tendría la potestad de derrocarlo?

No hay ministerio parlamentario eficiente,

privando al jefe del Estado de la difícil y grave prerogativa de disolver el parlamento; y esta prerogativa es inconciliable con los preceptos de la constitución y con el estado de nuestra educación política.

Es pleonástico insistir. El gabinete argentino no es parlamentario. «Cualquiera de los tres poderes, escribe Estrada, se ejerce entre nosotros por delegación, residiendo la fuente inicial del gobierno, es decir, la soberanía, en la nación. Son dichos poderes iguales en la esfera de sus atribuciones, sin ser el uno superior al otro, de suerte que un conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, no podría ser resuelto por el primero, á diferencia de lo que pasa en los países monárquicos con la Corona. La teoría verdaderamente republicana, pues, no da á una rama preponderancia sobre la otra» (1). El Congreso argentino no crea ni derrumba ministerios.

La presencia de los secretarios de Estado en las salas de las cámaras puede ser examinada bajo dos aspectos diferentes, refiriéndola ora al derecho de las cámaras, ora al derecho de los ministros. En mi concepto, ambos responden al mismo propósito de facilitar la tarea legislativa con el concurso común de los poderes colegisladores, pero alguna vez se ha creído descubrir que cuando una asamblea llama á su seno al gabinete ó á uno de sus miembros ejer-

(1) Estrada, *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo*, 1895, pág. 504.

cita la facultad llamada de *interpelación*. Para poder apreciar, á ciencia cierta, la exactitud ó inexactitud de esta manera de encarar el precepto constitucional del art. 63, conviene esbozar, siquiera, el procedimiento que se sigue en nuestra práctica parlamentaria.

De acuerdo con la letra de la ley fundamental, *cada una de las cámaras* puede hacer venir á su sala á los ministros del poder ejecutivo, para recibir las explicaciones ó informes que estime convenientes. Es la cámara la que hace el llamado; y así quedó establecido la primera vez que el hecho ocurrió, después de la reorganización de 1862 (1). Pocos días después de sentada esa jurisprudencia, el diputado Alsina manifestó el deseo de pedir explicaciones al ministro de relaciones exteriores sobre la «cuesttón oriental», y pidió el apoyo de sus colegas. Elizalde anunció que votaría en contra. Mármol, entonces, se expresó en estos términos: «Señor presidente: yo desearía que esta cámara tomara una resolución sobre un punto que para mí constituye todo el sistema representatívo y que veo se extravía. ¿Qué significa la discusión de la moción del señor diputado Alsina? Significa que las cámaras resuelvan si las razo-

(1) En 6 de Julio de 1863 el diputado Montes de Oca hizo moción para que se invitara al ministro del interior á dar explicaciones sobre una circular pasada á los empleados públicos, prohibiéndoles asistir á un meeting que había tenido lugar el día anterior. Suscitada la duda sobre si bastaba la simple indicación heeha ó si se requería votación de la asamblea, primó este último temperamento. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1863, tomo I, páginas 220 á 222.

nes que dá un diputado para pedir la asistencia de un ministro, son bastantes ó no, para que venga ó para que no venga. Pero señor, esto echa por tierra todo el sistema representativo. Yo entiendo que cada diputado tiene el derecho de pedir á un ministro las explicaciones que juzgue convenientes respecto de tal ó cual cuestión y que cuando la constitución dice que la cámara lo llamará es porque no lo ha de hacer el diputado. Pero de cierto para mí le impone á la cámara el deber de llamar al ministro cuando un diputado lo pida. Eso es lo que se ha entendido y se entiende en todas partes del mundo». Siguiendo estas indicaciones, la cámara decidió que bastaba la petición de un miembro, apoyada por otro, para invitar á los ministros á dar explicaciones (1).

Al concurrir el ministro de relaciones exteriores manifestó que lo hacía por deferencia, pero, agregó, «el señor presidente me ha encargado hacerle presente que este hecho no podrá ser invocado como un precedente que pueda limitar el derecho que él cree le asiste para que sus ministros no sean llamados sino por una votación de la cámara» (2).

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1863, tomo I, págs. 240 y siguientes.

(2) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1863, tomo I, pág. 253.

El diputado Quintana pidió informes al ministro de hacienda en la sesión de 27 de Julio de 1863 y se suscitó de nuevo la cuestión que fué solucionada votándose la siguiente fórmula: "Si se designa, conforme al reglamento, el dia miércoles para la conferencia que se pide". pág. 291.

La cámara de diputados mantuvo, no obstante, lo que entendía ser una prerogativa, y y sus ideas volvieron á chocar con las del poder ejecutivo. En la sesión de 7 de Agosto de 1863, el ministro de la guerra, presente para satisfacer un pedido del diputado Oroño (1), expuso: «Antes de contraerme á contestar al señor diputado que deja la palabra, repetiré en esta cámara lo que ya han dicho en la misma dos de mis honorables colegas, es decir, que el gobierno entiende que el medio que la cámara ha adoptado para llamar á los ministros del poder ejecutivo á sus sesiones, no está conforme con lo que dispone la constitución. Sin embargo, el gobierno siempre deferente, siempre deseoso de tener con los poderes públicos toda clase de consideraciones no trepidará nunca en que sus ministros vengan á las cámaras toda vez que ellas necesiten saber algo. Digo esto para que no se tenga este medio como legítimo ni se fije como precedente (2).

La teoría de Marmol hizo camino, aunque de

(1) Al formularse la indicación de Oroño se produjo el siguiente cambio de ideas que fija y precisa el concepto.

"Señor Oroño.—Voy á permitirme pedir al señor presidente se sirva hacer invitar al señor ministro de la guerra para que dé algunas explicaciones acerca del estado de la frontera.

Señor presidente.—La cámara resolverá por medio de una votación si eso ha de tener lugar en la sesión próxima.

Señor Alsina.—La proposición debe ser contraida á si se fija tal ó cual día.

Señor presidente.—Precisamente decía eso.—*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1863, tomo I, pág. 354.

(2) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1863, tomo I, pág. 356.

un modo indeciso, durante algunos años (1) pero la reacción se ha abierto paso al punto de que puede afirmarse se halla hoy completamente abandonada.

El senado, en sesión de 30 de Agosto de 1872, incorporó á su reglamento un artículo según el cual «toda indicación ó moción dirigida á pedir la presencia de uno ó más ministros del poder ejecutivo en el seno de la cámara, será puesta á discusión y votada». El reglamento de la cámara de diputados encierra, también, una prescripción análoga: «La cámara, dice, *podrá acordar*, previa indicación verbal de cualquier diputado, la citación de uno ó más ministros para los objetos indicados en el artículo 63 de la constitución» (2).

Es esta la verdadera doctrina. La constitución, clara y categórica en su texto, la sanción á las conveniencias parlamentarias la sustentan. Abandonar la facultad de llamar á un ministro á la discreción individual de un miembro del congreso importaría tanto como sancionar pedidos de explicaciones importunas ó sobre asuntos nímios, que distraen á los secretarios de estado de sus tareas comunes, que se traducen

(1) Se siguió en el llamado hecho por Ruiz Moreno al ministro de relaciones exteriores en 12 de Agosto de 1864. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1864, pág. 335); en el hecho por Chassaing al ministro de la guerra (Ibidem, pág. 372), etc.

En 21 de Septiembre de 1864, Elizalde hizo moción para que concurriera el ministro del interior y se puso á votación si se le invitaba ó nó, resolviéndose por la afirmativa. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1864, pág. 739).

(2) *Reglamento de la Cámara de Diputados*, art. 162.

en entorpecimientos para la labor de las asambleas, que ofrecen espetáculos poco conciliables con la seriedad de los procedimientos. Un voto de la cámara morigerá el espíritu de inquietud que puede turbar la tranquilidad de un diputado ó senador, exponiéndolo á dejarse arrastrar por impresiones del momento. En los gobiernos de gabinete, donde flaquea la estabilidad ministerial por los ataques de la oposición creciente en los cuerpos legislativos, se comprende la práctica que impide á las mayorías sofocar las manifestaciones de la minoría,, por reducida que sea; se comprende que un solo diputado ó senador pueda ejercer el derecho de *interpelación*; pero en nuestro régimen político no militan las mismas razones. La cámara en masa aprovechará, para los fines ordinarios de legislación, las explicaciones ó informes que reciba; la cámara en masa, entonces, debe decidir sobre la necesidad ó la conveniencia de solicitarlos (1).

La deferencia y consideraciones recíprocas

(1) En los mismos países de régimen parlamentario se perciben las dificultades que causan las interpelaciones frecuentes, é inconsultas. "Sin envidiar, escriben Mancini y Galeotti, la regimentación del parlamento austriaco en el cual no se hace interpelación sino cuando ha sido autorizada por el club de uno de los partidos en que se fracciona la asamblea, sería de desear por lo menos, que el derecho de interpelación no quedara abandonado á la discreción individual sino que fuera ejercitado con sobriedad por los partidos políticos que aspiran á la dirección de la cosa pública. Esto no impediría á todos los representantes expresar sus vistas particulares cuando la cámara hubiera autorizado la discusión, pero ahorraría el espectáculo demasiado frecuente de largas interpelaciones que no conducen á ningún resultado". (*Norme ed usi del parlamento italiano,* 1887, pág. 415).

que se generalizan en los cuerpos colegiados obliga muchas veces á hacer llamados banales á los ministros. La restricción ha tenido efecto, sin embargo, en más de una ocasión (1) y hasta se han producido casos en que, aceptada la moción sobre pedido de informes, se han votado favorablemente algunos puntos sobre que debían recaer y se han rechazado otros (2).

Es regla consagrada por los reglamentos que si los informes que se tuviese en vista se refiriesen á asuntos pendientes, la citación del ministro se haga inmediatamente. La asamblea espera su presencia en cuarto intermedio ú ocupándose de otra cuestión. Mas si los informes versasen sobre actos de la administración, ó sobre negocios extraños á la discusión del momento, se determina de antemano el día en que ellos deban darse (3). El presidente de la

(1) En 30 de Mayo de 1891 el senador Alem pidió la presencia del ministro del interior para que diera informes sobre una revolución ocurrida en Córdoba. La moción fué rechazada. (*Diario de Sesiones del Senado*, 1891, pág. 77). Fresco está aún el rechazo de la indicación del diputado Cantón, en una de las primeras sesiones del corriente año, para que el ministro de relaciones exteriores concurriera á explicar algunos puntos sobre las relaciones argentino-chilenas, y el de la del diputado Romero, en 8 de junio, para que el ministro del Culto diera datos sobre un conflicto entre las autoridades eclesiásticas y las de la provincia de San Luis.

(2) En 26 de Septiembre de 1894, el diputado Barroctaveña pidió se invitara al ministerio para hacerle cinco preguntas. La cámara accedió á la invitación pero solo sobre tres preguntas. Desestimó las otras dos. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1894, Sesiones ordinarias, págs. 1011 y sigtes).

(3) *Reglamento de la Cámara de Diputados*, art. 163. *Reglamento del Senado*, arts. 177 y 178.

sala legislativa se dirige al presidente de la república comunicándole los puntos sobre que se solicitan las explicaciones y la sesión que al efecto se ha señalado. Concurre el ministerio y después de hablar el diputado ó senador que hubiese pedido su asistencia y el ministro ó ministros llamados, puede también hacerlo cualquiera de los demás miembros de la cámara (1).

Es común,—quizás demasiado común,—que los informes dén márgen á verdaderas batallas oratorias, destituidas de alcance y significado. Tras el debate, el legislador que promueve el incidente presenta un proyecto destinado á dormir en las carpetas de las comisiones parlamentarias, y el secretario de Estado vuelve á sus tareas. No es raro, tampoco, que el ministro eluda estas discusiones académicas. Dispone para lograr este propósito de un recurso, no bien definido aún por la práctica, pero de que se echa mano con frecuencia. Una vez dados los informes el ministro declara que nada tiene que agregar, que los datos trasmitidos son los únicos que posee y, en seguida, se retira de la sesión, ya que reputa innecesaria su presencia (2).

(1) *Reglamento de la Cámara de Diputados*, art. 164. *Reglamento del Senado*, art. 179.

(2) En Septiembre 4 de 1891, presente el ministro de la guerra en la cámara de diputados dá unas explicaciones y agrega: "No teniendo nada más que exponer y agradeciendo al señor diputado el obsequio que ha querido hacerme á la terminación de su brillante discurso, en cuanto á lo que me concierne personalmente, pido permiso á la cámara para retirarme". - En seguida,

El procedimiento es correcto. Cuando la cámara ejercita su poder de información, obliga al ministro á investigar los detalles del asunto en las oficinas todas que dependen de su departamento. Una vez que los ha expuesto con la minuciosidad necesaria, ¿qué papel desempeña en el recinto? Requerir otros pormenores es imposible desde que ha manifestado que no tiene á su disposición más que los que ha reseñado. Requerir explicaciones sobre otros puntos, es también imposible, sin formular nueva citación, llenando los trámites reglamentarios, que permiten al ministro estudiar el caso, con anticipación suficiente, y reunir los elementos de hecho dispersos, tal vez, en diferentes reparticiones administrativas.

Es lo que decía el senador Rojo: « Los señores ministros están obligados á concurrir á la cámara á dar los informes ó las explicaciones

se retiró del recinto. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1891, tomo I, pág. 630).

En Agosto 8 de 1892, el señor ministro de hacienda dá los informes y se retira de la cámara de diputados después de decir: "Estas son las explicaciones, señor presidente, de los puntos contenidos en la minuta. Y como tengo asuntos urgentes en el ministerio que atender, si el señor presidente me permite, me retiraré". (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1892. Sesiones ordinarias, pág. 565). En este caso, el ministro regresó voluntariamente al recinto en el curso del debate.

En Agosto 22 del mismo año, el diputado Quesada contestaba las explicaciones que, á su pedido, había dado el ministro de la guerra, cuando este le interrumpe diciendo: "¿Me permite el señor diputado?—El señor presidente de la república me manda llamar con urgencia y tengo que retirarme. Pido disculpa al señor diputado y á la cámara. Volveré inmediatamente".—La cámara pasa á cuarto intermedio y el ministro no vuelve. (*Ibidem*, pág, 688.)

que se les pidan sobre puntos determinados, y una vez dadas esas explicaciones ó esos informes, los ministros no están en el deber de concurrir á discusión alguna, aún sobre esos mismos puntos; es decir, según el espíritu de la disposición constitucional, no hay discusión, porque no hay materia para ella, sino preguntas más ó menos directas, á las cuales los ministros responden» (1).

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1864, pág. 188.

V

De los antecedentes expuestos, surge clara la conclusión que he anticipado: el parlamento argentino no interpela, ni, por lo tanto, pronuncia votos de confianza ó de censura. La independencia de los poderes los repudia.

Solo cuando el gabinete gobierna, las interpelaciones conducen á resultados eficaces. Por medio de ellas es factible lograr el cambio de las tendencias políticas y del personal superior de la administración. En la república, «los ministros no pueden por sí solos, en ningun caso, tomar resoluciones, á excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos» (1); el ejercicio del poder ejecutivo está á cargo del presidente (2). En consecuencia, al presentarse los ministros en las asambleas deliberantes no emiten opiniones puramente personales; llevan la palabra del primer magistrado, hablan en su nombre y representación. Si bien son responsables por los actos que legalizan, no son ó no se reputa que son sus inspiradores. Es aquel quien imprime rumbos á la acción gubernamental. Bajo el punto de vista legal es, entonces, al presidente á quien se pide los informes y explicaciones, que suministra por intermedio de sus secretarios. La interpelación á un mi-

(1) Art. 89 de la Constitución.
(2) Art. 74 de la Constitución.

nistro sería, en realidad, una interpelación al presidente, cuya responsabilidad se hace efectiva unicamente por el juicio político, según nuestras leyes, con exclusión de todo otro expediente.

«No he sido llamado para ser interpelado, exponía el ministro del interior, doctor Rawson, ante la cámara de diputados. Si así lo hubiera creído, me habría abstenido de venir, porque no reconozco el derecho de interpelaciones. Lo he sido para dar informes, y si el señor diputado que tiene la palabra no está conforme con la doctrina que he sentado, lo siento mucho pero es la del gobierno».....

«El presidente de una república es responsable por los trámites que ha establecido la constitución. Cuando esta ha sido violada, el presidente de la nación por el órgano de sus ministros y en la forma establecida puede dar informes al congreso, de actos administrativos, bajo su jurisdicción, de los actos que tienen relación con la política general del país. Pero de esto á la interpelación hay una enorme diferencia, como la hay de la monarquía inglesa á la república americana» (1).

La misma idea se había formado el doctor Velez Sarsfield, cuya ilustración y cuya competencia fueron siempre reconocidas, Se ocupaba el senado de su reglamento interno y al tratar de la prescripción relativa á la citación á

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1863, tomo I, págs. 227 y 229.

los ministros, manifestó: «Se ha entendido que este artículo del reglamento que autoriza á los diputados para pedir informes al gobierno quiere decir interpelación, hacerle cargos al gobierno; pero entendamos que es solamente informes los que pueden pedirle al gobierno, á fin de que cuando venga el ministro no le comiencen á acusar de todo» (1).

Sin embargo, no han faltado espíritus esclarecidos que, influenciados por el ejemplo de los países donde impera el gobierno de gabinete, han querido aplicar á nuestro sistema el derecho de interpelación. Félix Frías ha sido uno de los más ardientes paladines de la doctrina, sostenida con el calor que le era peculiar. La expuso en el Senado en esta forma: «Después de oído el señor ministro, me parece que la práctica entre nosotros como en todas partes debe ser la siguiente: ¿Son ó no satisfactorias las respuestas del señor ministro? En caso afirmativo, la cámara pasa á la orden del día, y nada más. ¿Dejan de serlo? En este caso, á mi juicio, aunque esta práctica no está muy admitida entre nosotros, pero como lo es en todos los países donde las instituciones parlamentarias imperan, debe haber un voto de la cámara en que fué el ministro interpelado, censurando su conducta y declarando que ha faltado á su deber». Sus ideas cayeron en el vacío: ni siquiera recibieron el concurso, débil pero deferente, que se presta en los cuerpos

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1862, pág. 32.

colegiados para no dejar solo, aislado á uno de sus miembros. Bastaron las palabras de del Barco para comprobar su inconsistencia. «Comprendo, señor, dijo, que entre nosotros no puede tener lugar lo que propone el señor senador. Nuestra constitución solo dice que se puede llamar á los ministros para pedirles explicaciones, ó para que den informes sobre cualquier materia. ¿Para qué son esas explicaciones ó esos informes? No es por cierto para dar lugar á un voto de censura, sino para presentar un proyecto sobre la materia. Entonces el senador que interpela presenta un trabajo que importa decir al gobierno ha de proceder de tal ó cual manera, y ese es el verdadero y único voto de censura. Pero hay más todavía y llamo la atención de la cámara sobre este punto. Supóngase que viene la Cámara de Diputados ante el Senado acusando al gobierno sobre lo mismo que se censura; he ahí al Senado manifestando ya su juicio antes que haya tenido lugar la acusación. ¿Cómo puede ser juzgado por un juez cuya opinión es conocida de antemano? En ninguna parte del mundo se observa semejante procedimiento» (1).

Las interpelaciones son incompatibles con el sistema político argentino. Una declaración de desconfianza ó de censura á un ministro, y de reflejo, al presidente de la nación, autor principal y responsable de los hechos que la motivan, no conmueve en lo mínimo su estabi-

(1) *Diario de Sesiones del Senado,* 1864, págs. 624 y 628.

lidad, y si algún efecto produce es el de relajar la autoridad de uno ú otro de los departamentos gubernativos que chocan. En el terreno de los principios, el presidente continuaría sus funciones administrativas, sin modificar su gabinete y sin inquietarse de las explosiones más ó menos airadas de las asambleas. La censura no derroca un ministerio argentino; no señala rumbos obligatorios á la marcha del poder ejecutivo; no tiene, por consiguiente, virtualidad alguna. «La cámara tiene derecho de acusar al presidente de la República, pero no tiene el derecho de reprenderle; no puede pasarle una comunicación como pasa un superior á un subalterno diciéndole: Vd. ha faltado á sus deberes; Vd. no ha cumplido con lo prescripto por la constitución. El congreso es soberano dentro de la órbita de las atribuciones que le marca la constitución; pero el presidente de la República es tan soberano como el congreso, dentro de las atribuciones que la constitución le confiere. Puede el congreso sentarle en la banca de los acusados, pero no tiene el derecho de humillarle» (1).

En una de las discusiones más brillantes que registran los anales del parlamento nacional, en que más despliegue se hizo de erudición y de recursos oratorios, en el debate sobre la intervención á la provincia de San Juan en 1869, el ministro de justicia, culto é instrucción pú-

(1) José B. Gorostiaga, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1863, t. I, p. 84.

blica, doctor Avellaneda, estudió incidentalmente, pero con relativa latitud, las facultades de las cámaras sobre los actos del poder ejecutivo, bajo una faz original. «Yo digo que el juicio político, expuso, no solamente es más conforme con las prescripciones constitucionales, sino que es más humano y menos cruel. ¿Qué tortura más grande puede infligirse á un hombre que la de obligarle á permanecer en el poder, poder irrisorio, con una responsabilidad gravísima, pero sin autoridad, sin fuerza moral, sin prestigio, condenado á la inacción ó á la nulidad? Yo agrego, señor presidente, que este sistema de las censuras que se preconiza en nombre de la benignidad, es, no solamente cruel, sino injusto, porque destituye moralmente y deprime, sin el valor de la acusación, sin el derecho de la defensa, sin la responsabilidad de las sentencias y sin jueces, porque no son jueces los hombres políticos que vienen á este recinto á discutir sus ideas y sus pasiones» (1).

(1) *Diario de Sesiones del Senado,* 1869, pag. 287. Refiriéndose á los votos de confianza, decía el doctor Irigoyen en el Senado Nacional: "Yo, señor presidente, no admito la teoría de los votos de confianza en materia tan grave: la esencia, el carácter fundamental distintivo del gobierno representativo, es precisamente la separación de los altos poderes públicos, su control, la limitación de sus atribuciones, la vigilancia recíproca, la previsión para mantenerse cada uno de ellos, no solo en el ejercicio de sus atribuciones, sino también en el pleno goce de su influencia política. La teoría de los votos de confianza, yo digo que es desconocida absolutamente en nuestros precedentes, y, digo más, que es desconocida en el orden constitucional de todos los estados que han adoptado el sistema representativo y libre. ¿Qué significa, me pregunto, un voto de confianza entre un congreso que sanciona actos tan graves y el poder ejecutivo?

La práctica constitucional argentina rechaza los votos de censura ó de confianza. Podían citarse y se citan casos múltiples de manifestaciones directas é indirectas que envuelven expresiones de voluntad favorables ó desfavorables á los actos del poder ejecutivo, pero puede afirmarse que, por lo regular, cuando se ha planteado netamente la cuestión de si procedían ó no los votos de censura ó de confianza con proyecciones políticas, con motivo de una citación al ministerio para dar explicaciones, la solución negativa se ha incorporado á la jurisprudencia del congreso (1).

¿Significa la prescindencia, la abdicación de las facultades, del criterio, del juicio con que debe proceder el congreso? ¿Importa realmente una condescendencia, una muestra de respeto, una muestra de confianza, como lo dicen las palabras *voto de confianza*, en el jefe del poder ejecutivo? Pues yo digo, señor, que ningún congreso tiene el derecho, cuando se trata de cuestiones constitucionales, cuando se trata de cuestiones que afectan al orden, á las garantías, á las prerogativas políticas de las provincias, ningún congreso tiene el derecho de discernir votos de confianza". (*Diario de Sesiones del Senado*, 1894, p. 564).

(1) "No conozco, escribe el Dr. Miguel Romero, ningún caso que sirva como precedente para fundar una declaración semejante, pues el único que registran los anales del parlamento argentino, más que un acto de esa naturaleza, es la expresión del sentimiento nacional, de júbilo y de alborozo, ante la expectativa de la unión é integridad de la República; me refiero á aquella declaración del Congreso del Paraná, en 1860, en que se acuerda al presidente Derqui un voto congratulatorio y de adhesión por la elevación y patriotismo con que había concluído los arreglos de unión con la provincia de Buenos Aires". (*Derecho de interpelación*, artículo publicado en la *Revista General de Administración*, año IX, tomo XX, pág. 205). Participa de idénticos caracteres la ley de Junio 5 de 1862, cuya parte dispositiva dice así: "Apruébase la conducta del gobernador de Buenos Aires, encargado del ejecutivo nacional, de que da cuenta en su mensaje al Congreso Legislativo de la República, declarándose que ha merecido bien de la patria por tan importantes servicios".

En 1864, después de oir los informes que había solicitado, Frías indicó la conveniencia de sancionar la siguiente proposición: «El Senado llama seriamente la atención del P. E. sobre los grandes desórdenes que tienen lugar en el departamento de la guerra, á fin de que les ponga pronto remedio». La asamblea desestimó el proyecto sin votarlo (1). El mismo Frías manifiesta no estar satisfecho con las explicaciones ministeriales, en sesión de 21 de Julio de 1866, y somete al criterio del Senado esta resolución: «El Senado y Cámara de Diputados, etc., declara que el P. E. al dictar el decreto de 11 de Julio, ha excedido sus atribuciones, ordenando la expropiación sin que haya sido antes autorizada por el congreso y justamente indemnizada». Veinte votos contra dos la rechazaron, por conceptuarla improcedente é ineficaz (2).

En ningún caso, las expresiones de confianza ó desconfianza pueden tener repercusión saludable en la marcha de los negocios públicos, examinándolas á través del prisma constitucional y menos aún como consecuencia de una exposición informativa de un ministro. Una cámara no es un poder; una cámara no puede coartar la absoluta libertad del presidente para rodearse de los consejeros de su elección.

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1864, p. 629.
(2) *Ibidem*, 1866, p. 299.

VI

El artículo 63 de la constitución, viciado en la práctica, se propone facilitar la tarea legislativa, poniendo á la cámara al corriente de los pormenores que conoce el poder ejecutivo, por la posición que ocupa á la cabeza de la administración nacional. La faculta para llamar á su seno á los ministros y pedirles los informes y explicaciones que crea convenientes, pero la faculta solo para eso. Semejante atribución no puede ser, y no es, tampoco, «substantiva, independiente y final». Es, en verdad, tan solo un medio de que puede ella «disponer para el mejor desempeño de sus funciones. Pero por lo mismo que es un resorte accesorio, por lo mismo que es un medio para llenar sus fines fundamentales, es claro, es evidente, es incuestionable que ese medio está relacionado con los fines á los que sirve» (1).

El congreso está instituído con el objetivo primordial de proveer á la legislación ordinaria del país; y para procurar ilustrar su criterio y conseguir que proceda con la mayor suma de conocimientos sobre las necesidades á que va subvenir, la constitución ha puesto en sus manos un amplio poder de información. Los mensajes en que el presidente reseña el estado

(1) I. Gómez, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1894, t. 2, pág. 756.

de la nación y recomienda las medidas que juzga oportunas, las memorias anuales en que los ministros detallan los asuntos de sus respectivos departamentos, las explicaciones verbales que están obligados á dar, ponen al parlamento en situación de desenvolverse con plena noticia en la labor legislativa. Ninguna de estas es arma política que pueda utilizarse para ejercitar una influencia extraña á la armonía del régimen institucional que hemos adoptado.

Los Estados Unidos,—lo he dicho ya,—han resistido abrir las puertas de la legislatura á los secretarios del presidente, á pesar de los graves males que el aislamiento produce, ante el temor infundado de acrecentar la potestad del poder ejecutivo. La República Argentina ha consagrado la feliz reforma, pero llama la atención que, apoyándose en ella, se haya pretendido establecer cierto predominio parlamentario.

En teoría,—y haciendo abstracción de todo precedente,—los informes y explicaciones ministeriales no pueden tender sino á dos objetos únicos: el de legislar y el de hacer efectiva la responsabilidad del gabinete ó del presidente.

El primer objeto se llena de una manera satisfactoria con el medio elegido. Los ministros aportan el contingente de sus luces, indican las vistas del primer magistrado abonadas por su práctica y por su experiencia en el manejo de los negocios, y contribuyen, de esa suerte, á mejorar las iniciativas. Para el segundo objeto, los informes y explicaciones son, en mi opinión, inconducentes.

Desde luego, una sola cámara carece de medios para hacer efectiva la responsabilidad. El presidente y sus ministros están sujetos al juicio político, por acusación de dos tercios de diputados y sentencia de dos tercios de senadores. Si la citación ministerial tuviera por propósito la preparación de un juicio político, el senado jamás podría hacerla. El jurado de mañana no puede ser el juez sumariante de hoy, mezclado en discusiones que exaltan la pasión y el sentimiento. En la hipótesis de que la constitución hubiera tenido en cuenta los informes y explicaciones ministeriales para formar con ellos la cabeza de proceso de un *impeachment*, habría limitado la prerogativa de llamar á los secretarios del despacho, circunscribiéndola á la cámara de diputados, que es la que acusa.

Por otra parte, para llegar al juicio político, el congreso tiene en su mano expedientes de información más positivos. Cuando está de por medio esta grave y trascendental atribución no es ni conveniente ni racional, hacer incapié en la facultad de oir exposiciones verbales, ya que es posible reunir datos por mil conductos directos, en vez de tender una celada de sencilla é inocente apariencia, como es el pedido de explicaciones, para ocultar la iniciación de un procedimiento que debe revestirse de autoridad moral, alejándolo de insidias y trámites tortuosos.

Además, y por último, sería pueril la cláusula constitucional, si al decretar los informes y ex-

plicaciones, hubiera tenido en mira la formación de un juicio político. El ministro citado por la asamblea á ese efecto, llevaría la palabra presidencial, si se quiere, pero presentaría la cuestión bajo la faz exclusiva de las conveniencias del poder administrador. Desplegaría su habilidad para dejar en la penumbra lo que considerara peligroso; jamás se expresaría con franqueza; jamás el medio respondería al fin.

La constitución no ha incluido entre sus preceptos el del artículo 63 para producir roces que entorpezcan el juego de las instituciones; no lo ha incluido para dar el espectáculo de debates académicos; lo ha incluido para poner en contacto á poderes que equilibra, para que la ley no salga del congreso defectuosa, por falta de noticias oportunas sobre la utilidad de una modificación indispensable, y expuesta á ser vetada por el poder ejecutivo en virtud de causales que, señaladas á tiempo, hubieran sido atendidas debidamente.

Como corolario de estas premisas fluye la consecuencia de que las cámaras no están habilitadas para solicitar explicaciones é informes sobre tópicos que escapan á su jurisdicción, sea por razón de la materia, considerada en abstracto, sea por razón de la época en que las sesiones tienen lugar. En casos tales, desaparece el fundamento y el objeto de la cláusula constitucional, y desaparece, también, su vigencia, por aplicación del vulgar aforismo de hermenéutica jurídica: *cessante legis ratione cessat ejus dispositio.*

Así, por ejemplo, las asambleas no pueden ejercitar su poder de información, en punto á relaciones exteriores pendientes, por cuanto á su respecto no tienen atribución de dictar leyes, ni de señalar la norma de conducta que debe adoptar el presidente.

Así, igualmente, no pueden ejercitarlo en las sesiones de próroga sobre puntos no comprendidos en el decreto de convocatoria.

Sería interesante estudiar en todas sus fases esta última proposición, que se liga directamente con las facultades del congreso fuera de la época de sus sesiones ordinarias (1° de Mayo á 30 de Septiembre); pero para no extenderme en reflexiones ajenas á la cuestión que me ocupa, me basta indicar que, apesar de las opiniones adversas vertidas por algunos legisladores, ha sido práctica uniforme la de limitar la actividad parlamentaria, durante la próroga, á los proyectos taxativamente determinados por el poder ejecutivo, y que esa práctica armoniza, en mi concepto, con la doctrina constitucional.

En 31 de Octubre de 1885, se hizo moción en la cámara de diputados para que se invitara al ministro de la guerra á dar explicaciones sobre una denuncia hecha por la prensa, relativa á reparto de indios procedentes del Chaco. Se empeñó á su alrededor un largo debate, lleno de incidentes, examinándose el caso con abundancia de argumentos, y la cámara, en definitiva, se pronunció en contra de la invitación al ministro. La teoría sancionada fué defendida

por algunos representantes y por el mismo ministro,—que concurrió con espontaneidad al recinto,—en estos términos: «Creo, dijo Serú, que siendo la tarea legislativa del congreso, en las sesiones de próroga, determinada y circunscripta á aquellos asuntos que le son sometidos por el poder ejecutivo, solo para este objeto puede hacerse venir á los miembros del poder ejecutivo, á dar todas las explicaciones que pudieran ilustrar el criterio del congreso para poder resolver, con acierto y buen criterio, las cuestiones que están pendientes».—«Los ministros del poder ejecutivo, dijo Argento, pertenecen á un poder distinto que, aun cuando en ciertos casos tengan que venir aquí como representantes del poder colegislador, sin embargo, no se les puede compeler á que concurran á la cámara para dar explicaciones sobre actos extraños á la cámara misma. Asi, pues, yo creo que consultando los verdaderos principios constitucionales, y respetando las reglas parlamentarias, nosotros no podemos llamar, en estos momentos, al señor ministro de la guerra. Si se tratase de llamarlo para pedirle explicaciones sobre algunos de los asuntos comprendidos en la próroga, estaríamos en nuestro perfecto derecho; pero llamar al señor ministro para que conteste á una especie de interpelación (á eso equivale lo que se pretende), con el objeto de producir un acto legislativo, por parte de esta cámara, me parece inconveniente y contrario á los verdaderos principios que rigen la materia; tanto más cuanto

que ni las manifestaciones de opinión de la cámara en colectividad están autorizadas por nuestra constitución ni por nuestro sistema parlamentario». «Creo, dijo el ministro (Pellegrini), que el congreso solo existe en estos momentos á los fines indicados por el decreto de convocatoria y que fuera de esos asuntos no tiene existencia constitucional; que esto importa que no puede obligarse al poder ejecutivo á entrar á discutir otras materias que las consignadas en el referido decreto. Por consiguiente, si se tratara de obligar al poder ejecutivo á venir á esta cámara á dar explicaciones sobre actos que están fuera de ese decreto, estaría en su derecho al negarse» (1).

En 1886 se presentó nueva oportunidad de estudiar el punto. La epidemia del cólera comenzaba á hacer víctimas en el territorio. Para combatir el flagelo, las autoridades de la nación y las de provincia tomaron disposiciones antagónicas, contradictorias, muchas veces, y, por lo tanto, de dudosa eficacia, que pusieron en alarma á la càmara de diputados, donde se presentó un pedido de invitación al ministro del interior, en 16 de Noviembre, para que explayara sus ideas. En esta ocasión, Delfin Gallo, expuso sintéticamente, con claridad y precisión, la inteligencia del art. 63. Fueron sus palabras: «Según el artículo constitucional que se ha leido, cada una de las cámaras del con-

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1885, tomo 2, págs. 798 á 819.

greso tiene facultad para llamar á su seno á los ministros del poder ejecutivo, á fin de pedirles los datos y antecedentes que considere necesarios. No siendo el congreso una academia, es fuera de cuestión que este llamamiento solo debe ser para dar aquellos datos que puedan servír de base de legislación, puesto que la misión del congreso es dictar leyes. Entonces, pues, pienso que solo tenemos el derecho de usar de la facultad constitucional para llamar á los ministros del poder ejecutivo y pedirles aquellos datos y antecedentes que pudieran servirnos para la discusión, para el esclarecimiento de cualquier proyecto de ley que hubiese sido sometido ó que se tratase de iniciar ante la cámara. Dados estos antecedentes, surge esta cuestión: oido el señor ministro del interior ¿tendremos ó nó facultad para presentar un proyecto de ley en el orden de ideas en que se ha extendido el señor diputado?—No desconozco, señor presidente, las distintas teorías que existen en el derecho parlamentario respecto á las facultades de las cámaras cuando se trata de las sesiones de próroga. Hay algunos que piensan que las sesiones de próroga se encuentran equiparadas á las extraordinarias, y que, por consiguiente, no se puede tratar en ellas sino de aquellos asuntos que hubieran motivado expresamente la convocatoria; otros opinan lo contrario, entre ellos autoridades muy distinguidas. Recuerdo que en este mismo recinto ha sostenido el doctor don Vicente F. López, que en la próroga el congreso conser-

vaba todas las facultades que tenía en las sesiones ordinarias. No debe olvidarse tampoco que la opinión y los antecedentes casi uniformes de la cámara se inclinan á la primera opinión: esto es, á equiparar las sesiones de próroga con las extraordinarias. Si es que se ha de seguir este sistema, nosotros no tenemos facultad para presentar un proyecto de ley respecto á las cuestiones que ha insinuado el señor diputado por Buenos Aires; y si no tenemos facultad para tomar una iniciativa á este respecto, no tendríamos tampoco para hacer uso del derecho constitucional de llamar á nuestra sala á cualquiera de los ministros del poder ejecutivo».

No obstante la fuerza incontrarrestable de la dialéctica de Gallo, la cámara dejó de lado la jurisprudencia sentada el año anterior y sancionó el llamado al ministerio. El presidente de la república volvió por sus fueros. «No estando ese asunto sometido á la deliberación del congreso en las sesiones de próroga, contestó inmediatamente, el poder ejecutivo comprometería un principio constitucional sobre el que hay ya jurisprudencia establecida, si asintiera al pedido de la cámara».

Planteado el conflicto, la asamblea cedió. Se limitó á ordenar el archivo de la comunicación (1).

Algún tiempo después, borrado el recuerdo

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1886, tomo 2, págs. 761 y sigtes. y 784 y sigtes.

de estos precedentes explícitos, el diputado Beracochea solicita, en sesión de 26 de Octubre de 1891, la presencia de los secretarios de guerra y del interior para que expliquen algunos hechos relacionados con disturbios ocurridos en Córdoba y Tucumán, en momentos de inscripción en el padrón electoral. Nadie se opone; nadie hace mérito de la circunstancia de que el congreso se halla en sesiones de próroga; ni una sola voz se alza para dilucidar las prerogativas recíprocas de los poderes, y la indicación queda revestida con la autoridad de la sala que la aprueba (1). El presidente, por su parte, cree que se invaden sus facultades exclusivas y dirige una nota motivada, en que expone las razones que le asisten para resistir el llamado á sus ministros. «La acción del H. Congreso está limitada, dice, cuando de esta clase de sesiones se trata, á considerar los asuntos que motivan la próroga, sin que le sea permitido iniciar ni ocuparse de otros, aunque á su juicio merezcan su atención, y aún si se quiere, una atención preferente á los que motivaron la próroga. Una interpelación ó una explicación pedida al gobierno por una cámara sobre un asunto que no puede considerar, ni que se relaciona con los que debe tratar en la próroga, es improcedente y no tiene razón de ser ni tampoco objeto práctico, á los fines de la constitución».

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1891, tomo 2, pág. 291,

Otra vez se planteaba el conflicto y otra vez cedió la asamblea, aunque sin comprometer opinión. En lugar de enviar al archivo la nota del presidente, eligió uno de los tantos trámites de que disponen las ramas parlamentarias para eludir un asunto vidrioso, cuya solución se presenta preñada de dificultades: la pasó al estudio de la comisión de negocios constitucionales, que jamás se expidió (1).

La teoría presidencial, acorde con los principios sobre que descansa nuestro régimen político, hacía camino, con la conformidad expresa ó tácita de las cámaras legíslativas, cuando en 1894 recrudece la divergencia. En 23 de Noviembre pide el diputado Ruiz la presencia del ministro del interior: quería conocer los detalles de una compra de dragas realizada por la administración. La cámara accede sin debates ni resistencias (2). La respuesta no se hizo esperar. Firme el poder ejecutivo en el terreno que pisaba, desconoció la aplicabilidad del art. 63 en las sesiones de próroga sobre materias no incluidas en el decreto de convocatoria. «El poder ejecutivo, expuso, que, como los demás poderes creados por la constitución, se desenvuelve en una esfera de acción propia, expresamente atribuída por la misma constitución, cree un deber ineludible de su parte defender prerogativas que le son inherentes, manteniendo su facultad exclusiva para juzgar de la

(1) *Ibidem*, págs. 321 y siguientes.
(2) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1894, tomo 2, pág. 697.

naturaleza de los asuntos que deben someterse á la consideración del H. congreso en sus sesiones de próroga ó en sus sesiones extraordinarias. Asentir á la solicitud de la H. cámara, en la forma que lo determina la resolución que se ha servido comunicar, importaría conceder implícitamente á cualquiera de las cámaras del congreso la facultad de iniciar por sí sola proyectos de ley después de vencido el período ordinario de sesiones, contra lo que estatuye la constitución en su letra y espíritu, y aún contra la práctica invariable y jurisprudencia establecida por el congreso argentino». Continúa la nota con un párrafo que se recomienda por su concisa precisión, en que, penetrando el fondo de la cuestión y haciendo la exégesis compendiada del art. 63, determina así su interpretación: «La atribución de cada una de las cámaras para hacer venir á su sala á los ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones ó informes que estime convenientes, se explica perfectamente cuando el H. congreso está en la plenitud de sus facultades legislativas, del punto de vista de la iniciativa. Pero no se explica esta atribución cuando la acción legislativa del congreso está circunscripta, y las explicaciones ó informes que reciba no puedan servirle para el único objeto determinante de este género de comunicaciones prescriptas entre el poder ejecutivo y el congreso, que es el de legislar, iniciando leyes nuevas, modificando ó derogando las existentes. Una interpelación que no tuviera este resultado, sería completa-

mente ineficaz, porque cualquier otro efecto no sería del resorte exclusivo del congreso, máxime si se tiene en cuenta que el aplauso ó la censura repugna al espíritu de las instituciones que nos rigen» (1).

La cámara pasó la comunicación al estudio de la comisión de negocios constitucionales, que aconsejó la siguiente fórmula: «La Cámara de Diputados declara: Art. 1º Que mantiene la facultad constitucional de hacer venir á su sala á los ministros del P. E. para recibir las explicaciones é informes que estime convenientes, por cuanto ella no está limitada ni restringida por el carácter de las sesiones en que se resuelve ejercitarlas. Art. 2º Comuníquese al Poder Ejecutivo».

El miembro informante defendió el despacho con más brillantez que razones y tuvo por contendor, eficaz en el terreno doctrinario aunque ineficaz en el resultado material del debate, al diputado por Salta Indalecio Gómez, que desenvolvió los principios correctos con acopio de fundamentos decisivos. La asamblea se dejó arrastrar por la impresión del momento y dando un vuelco á sus mismas resoluciones anteriores aprobó la declaración proyectada.

De esa manera, se colocó en una pendiente peligrosa y comprendiéndolo así comenzaron, bien pronto, las fluctuaciones de sus miembros. A la altiva manifestación correspondía la adop-

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1894, tomo 2, pág. 743.

ción de un medio compulsorio para impeler al ministro á presentarse en el recinto. Barroetaveña lo indicó proponiendo se agregara al texto de la declaración este artículo: «La cámara resuelve que el señor ministro del interior concurra á la sesión próxima, á dar los informes que le han sido pedidos». La inseguridad del éxito, como causa primordial, y varias indicaciones secundarias impusieron su rechazo. Ugarte repitió el pedido en otra forma y fué igualmente rechazado. Berduc aconsejó se suspendieran las sesiones hasta que el ministro concurriera. Su voz cayó, también, en el vacío. La sanción había sido impremeditada y de ahí derivaban los tropiezos, como lo observó Bermejo: «Entiendo, dijo, que las dificultades en que la cámara se encuentra, provienen, en gran parte, de que ella se ha colocado en un terreno falso. Desde el primer momento en que se formuló esta interpelación por el señor diputado por Santiago, voté decididamente en contra de ella, porque tengo el más profundo convencimiento de que la cámara no puede ocuparse, en las sesiones de próroga ó extraordinarias, de otros asuntos de carácter legislativo, fuera de aquellos que han motivado la convocatoria del P. E.»... «Pero se dice: cuando se trata de una interpelación, la constitución es explícita y dice que las cámaras pueden hacer venir á su sala á los ministros del P. E. Y bien. Hay que tomar toda disposición de la constitución relacionándola con las demás disposiciones de la misma, y así como ella dice que todo dipu-

tado puede iniciar proyectos de ley y esa facultad está limitada á la época de las sesiones ordinarias, así también lo está el derecho de interpelación».

Al fin se decidió prescindir del ministro y oir las explicaciones del diputado que las había solicitado. Y como si todo esto no bastara, la cámara oyó impasible, sin darle ulterioridades, la lectura de la repuesta presidencial, uno de cuyos párrafos estaba concebido en estos términos: «El poder ejecutivo, creyendo interpretar la letra y el espíritu de la constitución con el mismo celo y sanos propósitos que la H. cámara, piensa que no le es permitido sin menoscabo de facultades del poder ejecutivo, y que son inalienables por su parte, desistir de sostenerlas en la forma en que tuvo el honor de manifestarlo en el mensaje que ha originado la declaración que se le comunica» (1).

En definitiva, por consiguiente, este mismo caso, á pesar de su apariencia, comprueba más y más que las explicaciones ministeriales han sido prescriptas para responder á objetos legislativos.

Concebida así la cláusula del art. 63, despojada de los vicios de que la práctica la ha rodeado por un prurito de copiar exóticas tradiciones, importa una combinación feliz, un expediente sencillo para acercar á los poderes colegisladores, para facilitar el intercambio de

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1894, tomo 2, págs. 753 á 780 y pág. 784.

ideas y observaciones, para combatir un aislamiento de dos ramas del gobierno que, en épocas de agitación, podría causar dificultades múltiples. Concebida así, no trabarían la acción gubernamental, las lizas académicas, los torneos oratorios, tan frecuentes como inócuos, que perturban la armonía de los poderes públicos, que originan conflictos insolubles dentro de nuestro régimen político.

VII

Las cámaras han buscado aplicar el art. 63 de la constitución, procurando extender el círculo de sus atribuciones y convirtiendo los informes ministeriales en una parodia del derecho de interpelar,—explicable solo en los gobiernos de gabinete. Si esta exageración es nociva, también lo es la exageración contraria, manifestada por el empeño del P. E. de encerrar en límites reducidos las facultades parlamentarias y hasta de convertirse en juez único de la procedencia ó improcedencia de los datos y pormenores que se le solicitan.

Comprendo que el presidente de la República resista el envío de sus secretarios á las salas del congreso cuando éstas pretenden que se les suministren detalles sobre materias que escapan á su capacidad legislativa, cuando en sesiones de próroga ó extraordinarias los piden sobre tópicos agenos al decreto de convocatoria. No comprendo que lo resista, á pretexto de inutilidad ó de inconveniencia de los informes, cuando se refieren á facultades indubitadas del poder legislador.

¿Y en qué podría apoyarse restricción semejante? Solo en un juego de palabras, en disquisiciones terminológicas y gramaticales, de dudoso mérito científico.

El presidente Sarmiento se esforzó, en su erudito mensaje de Septiembre 2 de 1873 en demostrar una tésis errónea, que sus sucesores

no han compartido en los términos absolutos en que se la desarrolló.

El artículo constitucional,—lo transcribo una vez más,—estatuye: «Cada una de las cámaras puede hacer venir á su sala á los ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones ó informes que estime convenientes». Según Sarmiento, «las cámaras los llaman á su sala para *recibir* informes no para exigirlos al obtenerlos forzosamente», y agrega: «La palabra *recibir* no está echada al acaso en la constitución, en vez de pedir, obtener, reclamar. Se recibe lo que se da y nada más y en la palabra misma está comprendida y determinada estudiosamente la jurisprudencia del caso. Estatuyendo la constitución la misma facultad respecto del poder ejecutivo, dice: El presidente puede *pedir* á los jefes de los departamentos, informes»; y para establecer mayor distinción entre las palabras *recibir* y *pedir* empleadas en estos dos artículos, añade, hablando de los jefes de los departamentos del ejecutivo: «*y ellos son obligados á darlos*»; único caso en que establece la obligación, pues ella nace de ser *dependientes* del P. E. los funcionarios á quienes se refiere la constituctón; y porque el derecho de *pedir* implica la obligación de dar, en lugar de que en el caso de las cámaras, no teniendo derecho sino necesidad de obtener esos informes, la constitución sustituye *recibir* á *pedir*, lo que no establece obligación alguna correlativa» (1).

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1873, pág. 560.

El método de interpretación que reduce el intérprete á preocuparse tan solo del texto escrito, prescindiendo de las razones que lo motivan, más propio parece del procedimiento formulario de la antigua Roma que de las edades contemporáneas, penetradas de la verdad de la famosa expresión de Lerminier: la letra mata y el espíritu vivifica (1).

El artículo 63, como el artículo 92, obedece á un principio que he tenido oportunidad de indicar en las páginas que preceden. Los dos poderes colegisladores tienen evidente interés en que las reglas que dicten, resultado de la labor común, revistan la mayor autoridad moral y se inspiren en las verdaderas necesidades públicas. Cuando el P. E. desea intervenir de una manera directa en la redacción de los preceptos, hace oir su voz, por conducto de sus secretarios; cuando las asambleas legislativas desean reunir datos y antecedentes los recaban de los ministros. No cabe imaginar qne dependa de la voluntad arbitraria del presidente de-

(1) "Es digno de notarse el hecho, escribe Tiedeman, de que en las primeras etapas del desarrollo de un sistema de jurisprudencia, cuando es más imperfecto y menos cierto el conocimiento del significado de las palabras, se atribuye mayor importancia á la interpretación basada en el texto de la ley, que la que se le atribuye en las edades judiciales más avanzadas. Se rodea á la palabra escrita de reverencia al respecto y se la considera como si contuviese en sí todos los elementos de la ley. Tratándose de inquirir el efecto y alcance de los documentos, esta tendencia á circunscribir la atención individual á la palabra escrita es producida, sin duda, por la ignorancia popular del carácter real de las palabras como vehículos del pensamiento". Tiedeman, *The unwritten constitution of the United States*, 1890, pág. 145.

jarlas á obscuras y condenarlas á proceder sin los elementos de juicio que reputan indispensables.

Los derechos y los deberes son, en este caso, recíprocos y correlativos. Las cámaras no pueden cerrar sus puertas á los ministros, si el poder ejecutivo quiere tomar participación en los debates de un proyecto; los ministros no pueden negar los informes que las cámaras reclaman para desempeñar sus funciones constitucionales.

Sostenía Sarmiento que las cámaras no tienen derecho «sinó necesidad de obtener esos informes». A ser exacta la distinción,—un tanto metafísica,—el poder ejecutivo faltaría á nociones elementales de buen gobierno si se escudara en ella para rehuir las comunicaciones. La necesidad compele, como compele una atribución, y, apurando el raciocinio, casi podría decírse que es más compulsoria, que lo que es necesario se impone con mayor energía que lo que es simplemente facultativo.

Por lo demás, la misma letra del precepto, examinada con ánimo libre de prejuicios, concurre á afirmar la convicción de que el art. 63 enuncia una indiscutible prerogativa parlamentaria. Cada una de las cámaras *puede* hacer venir á su sala á los ministros; y ese *poder* sería ilusorio si su ejercicio estuviera subordinado á la opinión ó al arbitrio del presidente de la república. Los hace venir para recibir explicaciones é informes; y no solo se recibe lo que buenamente se da, sino también lo que autori-

tativamente se reclama, tanto más cuanto que los informes y explicaciones han de ser los que *estime convenientes* la asamblea que los solicita.

Siempre que las ramas del congreso actúen dentro de su capacidad legislativa, sin invadir las atribuciones de los otros departamentos, siempre que requieran noticias, que la administración conoce, para dictar reglas socialmente obligatorias, los ministros deben acudir al recinto y proporcionar los elementos de juicio que se les pida. La resistencia unicamente se explica y se concibe cuando las cámaras tratan de metamorfosear la potestad que se les reconoce, en arma política que conduzca á una preeminencia repugnante á nuestras instituciones, ó cuando ultrapasen los valladares que la ley fundamental les señala.

Ha sido, también, materia de controversia si los informes deben darse verbalmente ó si, por el contrario, se cumple con la cláusula constitucional remitiendo una memoria escrita sobre los puntos que la cámara desee averiguar.

En la sesión de 21 de Agosto de 1873, el senado, á indicación de Torrent, resolvió invitar al ministro del interior, encargado de la cartera de guerra, á objeto de que explicara algunas cuestiones relacionadas con la política electoral. El poder ejecutivo se limitó á contestar: «El ministro del interior ha dado cuenta de haber recibido el día de ayer, á las 4 1[2 de la tarde, del secretario de la H. cámara, una minuta que contiene diez y seis interpelaciones,

acordadas en la sesión del mismo día; y abrazando ello tantos y tan diversos asuntos, el poder ejecutivo, en el deseo de satisfacer como corresponde al H. Senado, se ha propuesto pasar por escrito el informe que se le pide, lo que verificará lo más pronto que le sea posible. El informe de esa manera, tratándose de hechos tan complejos y variados, tiene la ventaja de fijarlos á fin de que queden como antecedentes para los objetos de la legislación». El senado, no obstante, no se dió por satisfecho con esta modificación á las prácticas seguidas desde la reorganización nacional y, fundándose en el texto claro del artículo 63, insistió en que el ministro concurriera en persona (1). Concurrió el ministro y sin ambajes ni rodeos hizo presente: «El poder ejecutivo no ha podido desconocer, ni desconoce, lo que está escrito en la constitución y si ella dice que cada cámara puede llamar á su seno á los ministros para que le dén informes ó explicaciones, esa atribución ha de subsistir siempre mientras que la constitución no sea reformada» (2).

El reconocimiento de la facultad parlamentaria había sido explícito, pero el poder ejecutivo no tardó en volver sobre él. Como su representante omitiera explayarse sobre algunos de los tópicos que le habían sido determinados, el senado fijó la sesión del 2 de Septiembre para escuchar, á su respecto, la palabra ministerial. Fué entonces que el presidente Sarmiento di-

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1873, págs. 481 á 502.
(2) *Diario de Sesiones del Senado*, 1873, pág. 507.

rigió el mensaje de que antes he hecho mérito, subscripto por todos sus secretarios (Uladislao Frias, Carlos Tejedor y Luis L. Dominguez), y tendente á demostrar no solo que los datos podían darse por escrito, sino, además, como se ha visto, que el poder ejecutivo era juez exclusivo de la oportunidad y conveniencia de suministrarlos. Se lee en él: «De que los ministros no asistan á una sesión teniendo derecho el poder ejecutivo á participar de la formación de las leyes, no nace un derecho suyo á declarar írrita la discusión en que no hayan tomado parte; así como de que las cámaras puedan llamar á su sala los ministros para recibir informes no resultará tampoco el derecho de forzarlos á comparecer en día y hora fijos, ni aún á responder á todo lo que se les pregunte, si el ejecutivo á su vez no lo juzgase conveniente á la seguridad ó al honor del país, ó si los informes pedidos traspasasen los objetos de la legislación ó las facultades legislativas de las cámaras... Los ministros pueden concurrir á las *sesiones*, á diferencia de lo que pueden las cámaras, que es tan solo llamar los ministros *á su sala*, no á las sesiones como está expreso en la anterior facultad dada á los ministros..... La práctica diaria hace concurrir *á la sala*, es decir, al recinto, al local de las sesiones á los ministros para dar á las comisiones, que son el órgano auditivo de las cámaras y el medio que tienen de estudiar la materia de la ley, las explicaciones é informes necesarios á su acierto» (1).

(1) *Diario de Sesiones del Senado*, 1873, pág. 812.

Conviene advertir que el mensaje concluyó dando los pormenores que el senado reclamaba, pero la forma insólita elegida, levantó una viva resistencia que se tradujo en una minuta de comunicación en que se expresa que la corporación «no halla fundamento alguno teórico ni práctico que pueda servir de base á la interpretación del artículo 63 de la constitución, cuyo espíritu y texto no se presta á ser discutido, y mucho menos á ser entendido como lo pretende el señor presidente de la república. El reconocimiento pleno de esa facultad y la práctica invariable á este respecto están confirmados en diez y nueve años consecutivos que se ha observado y ejercido sin que jamás ofreciese inconveniente alguno su uso, en los muchos casos en que se ha practicado.»

Grande fué la resonancia que, en su época, tuvo este debate, ligado, como lo estaba, á cuestiones trascendentales de política militante, que habían causado honda perturbación en el país. Quedaron vivos sus recuerdos y, en más de una ocasión, el poder ejecutivo ha defendido las doctrinas desenvueltas por Sarmiento, buscando eludir controversias y discusiones acaloradas.

En 21 de Julio de 1885, la cámara de diputados oyó la lectura de un mensaje presidencial, que decía: «No siéndole posible al ministro asistir á la sesión de hoy, juzga conveniente adelantar las explicaciones pedidas en la forma que pasa á hacerlo»... No se negaban, es verdad, los derechos de las asambleas legislativas, más ello

no obstó á que Dávila observara: «La constitución acuerda á las cámaras del congreso la facultad de llamar á los ministros á su sala con el objeto de que dén explicaciones sobre asuntos de interés público. La cámara de diputados ha resuelto llamar al señor ministro de la guerra. El poder ejecutivo por razones accidentales ha enviado, en lugar del ministro, un mensaje que es el que ha dado motivo al discurso del señor diputado por Mendoza. El señor diputado, que ha sido el interpelante, no hace cuestión á este respecto, y ha aceptado esta forma de explicación; pero yo creo que la cámara debe salvar, por una votación, sus facultades, para que de hecho no quede establecido que la forma de dar explicaciones, por parte del poder ejecutivo es, indiferentemente, ó una nota ó la presencia misma del ministro en el recinto». La votación era inútil: no aumentaría en lo mínimo la eficacia del art. 63; nadie había objetado su pertinencia ni su alcance. El autor de la indicación la tuvo presente y la retiró (1).

Más neta fué la desinteligencia surgida en 1891, á causa de un llamado al ministro de relaciones exteriores, que no concurrió á la sala de diputados, excudándose en el siguiente párrafo del mensaje presidencial, de fecha 13 de Mayo: «Autorizado por precedentes establecidos por V. H., el P. E. cree más conveniente dar por escrito las explicaciones que V. H. se

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1885, t. I, págs. 178 á 186.

ha servido pedirle; y dá preferencia en el presente caso á este temperamento, por tratarse de asuntos internacionales, en que es de buen gobierno proceder con reserva, y de negociaciones pendientes en que es práctica universal no dar cuenta sinó cuando están terminadas». La cámara no persistió en el llamado,—que en punto á relaciones exteriores ofrece serias dificultades,—pero el diputado que lo había pedido salvó lo que, en su concepto, era un privilegio evidente (1).

La desinteligencia fué, todavía mayor y más grave en 1892. El presidente de la república resistió la concurrencia del ministro de la guerra á la cámara de diputados, no ya á virtud

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1891, tomo 1, pág. 13. El diputado Molina hizo leer el art. 63 y agregó: "No puede ser más expresa ni más terminante la disposición de nuestra carta fundamental que acaba de leerse. Ella establece el derecho indiscutible de cualquiera de las cámaras para pedir explicaciones al P. E. toda vez que lo tuviera por conveniente. Este derecho que se acuerda á las cámaras, implica el deber estricto por parte del señor ministro de relaciones exteriores, en este caso, de concurrir á este recinto á dar explicaciones. No hay precedente de acto alguno que pueda tener fuerza legal contra el texto expreso y terminante de la constitución. Establecer lo contrario sería declarar letra muerta nuestros preceptos fundamentales, y permitir al P. E. que los interpretara fundado en tales ó cuales precedentes, en tales ó cuales doctrinas que podrán ser más buenas pero que no se ajustan al texto expreso de la constitución. Esta interpelación ya no me pertenece; es de la cámara. Si á alguien afecta la resolución del P. E. es á la cámara toda, es á las instituciones mismas, puesto que de admitirse como precedente la conducta del P. E. resultaría que cada vez que quisiera eludirse las responsabilidades constitucionales, se acudiría á respuestas que satisfarían más ó menos, pero que podrían también no satisfacer en manera alguna, ó provocar aclaraciones ó nuevas preguntas que el señor ministro ausente no podría contestar".

de precedentes establecidos ó de razones de orden constitucional, sino porque consideraba que la conducta de la sala, en un caso anterior, había sido ofensiva á la dignidad del poder ejecutivo (1). Expuesta esta causal, impresionó á la asamblea, cuyos miembros defendieron sus facultades con extrema vivacidad.

Las mociones sucedieron á las mociones,—formuladas algunas con acritud y hasta con violencia,—y se resolvió dar por no recibida la comunicación presidencial é invitar, de nuevo, al secretario de guerra. La presencia de éste sofocó el conflicto naciente, cuyas proyecciones no era posible calcular. Así, de hecho, reconocía el P. E. que no pende de su voluntad optar por los informes escritos ó por los informes verbales; que esa opción, en todo caso, compete á cada una de las salas del congreso.

Los objetos que el art. 63 de la constitución tiene en mira no se llenarían cumplidamente, si estuviera en manos del P. E. la facultad de dar-

(1) "En una de las últimas sesiones, dice el mensaje, fué llamado el señor ministro de hacienda para dar informes; acudió á la H. cámara y los dió tan extensos como podía desearlos la cámara, poniendo en su conocimiento todos los antecedentes que constan de documentos públicos. Concluída la exposición y retirado del recinto, una voz que desconocía por completo los más elementales deberes de cultura, declaró en presencia de la cámara que el ministro había faltado á la verdad, y esta injuria fué recibida en silencio por la H. cámara, sin una palabra de protesta, siquiera, por el respeto que se deben los poderes públicos, y ha quedado consignado en el Diario de Sesiones de esa H. cámara. Con tales procedimientos, la presencia de un ministro puede hacerse incompatible con los respetos que ellos deben á la H. cámara". (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1892, t. I, pág. 649).

los por escrito. En esta forma, bien pueden resultar inadecuados para ilustrar el criterio del legislador, por falta de aclaraciones suficientes. Aunque el texto constitucional no fuese tan explícito como lo es, los fundamentos teóricos que lo han dictado obligarían á interpretarlo de manera que respondiera á sus fines propios.

Las cámaras necesitan datos, y los necesitan sobre un proyecto en conjunto, sobre cada una de sus cláusulas en detalle. El ministro debe estar presente, si se le llama, para suministrar los minuciosos pormenores que se le solicite, las explicaciones que se le pida. El cambio de notas no llena el propósito. Además de ser moroso, pondría á las asambleas deliberantes, —á cada paso,—en situación de suspender las medidas en trámite para esperar respuestas siempre útiles, muchas veces indispensables.

El uso de las comunicaciones escritas, lento y difícil, podría conducir al régimen de aislamiento de que la constitución ha querido alejarse, desestimando los antecedentes norteamericanos; podría, en una palabra, dar margen á todos los tropiezos que ha buscado salvar.

La letra del precepto no da lugar, tampoco, á las distinciones que hacía Sarmiento. Son las cámaras las que pueden llamar á los ministros; los llaman á su sala, á su recinto, al local de sus sesiones y, allí, ellas,—nó las comisiones,—reciben los informes que estiman serles de provecho.

La armonía de nuestro sistema de gobierno reposa en un equilibrio de trabas y contrapesos,

que debe conservarse con la ponderación que la doctrina y la experiencia aconsejan. Las tentativas de exajeración en un sentido originan tentativas de exajeración en sentido contrario; y es por eso que á las pretensiones excesivas de uno de los poderes para extender el radio de su influencia siguen pretensiones excesivas de otro para reducirlo á límites restringidos.

El artículo 63, interpretado correctamente, jamás puede ser fuente de disidencias y conflictos. Ni las cámaras deben invocarlo para librar combates oratorios, exacerbando las pasiones, ó para poner en jaque la autoridad del ejecutivo; ni el ejecutivo debe erigirse en juez único y arbitrario de su aplicabilidad.

VIII

En representación del presidente de la república «pueden los ministros concurrir á las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar».

Fuera redundante repetir los fundamentos de este precepto. El poder ejecutivo,—colegislador en nuestro régimen,—así como está obligado á producir informes ilustrativos, está facultado para apuntar las observaciones que su criterio le sugiera. A ese fin, y nada más que á él, responde la atribución señalada por el artículo 92. Darle mayor latitud sería echar la simiente de choques perniciosos.

«Desearía que la comisión me dijese, observaba Alsina en la cámara de diputados, si no cree que puede haber sesiones en las cuales no deba asistir ninguno de los ministros del poder ejecutivo nacional. Puede haber sesiones en que la cámara esté llamada á ejercer un acto de su jurisdicción privativa, en que el asunto pueda ser de tal naturaleza que el gobierno no pueda ser admitido como poder colegislador. Supongamos el caso de que la cámara se reuna para discutir su presupuesto, ó que se reuna para tratar de la aprobación ó de la reprobación de los diplomas de los diputados. Yo creo que en este caso los miembros del gobierno no tie-

nen á qué venir aquí, ni tienen para qué manifestar su opinión» (1).

La observación es atendible, aunque uno de los ejemplos sea erróneo (2). Es de gran utilidad práctica que intervenga el poder ejecutivo en la confección de las leyes, pero el simple buen sentido rechaza la idea de que los representantes de una rama independiente del gobierno se inmiscuyan en asuntos del exclusivo resorte de otra rama, ó de una de sus partes integrantes.

¿Qué papel desempeñarían los ministros en la sesión en que una cámara constituye su mesa, hace el reglamento interno ó impone á sus miembros correcciones disciplinarias? ¿Con qué responsabilidad carga el primer magistrado por cualquiera de estos actos? ¿Qué interés tiene en hacer prevalecer su opinión ó su dictamen? ¿No sería absurdo que un ministro discutiese la habilidad ó inhabilidad de un candidato á diputado ó senador?

El artículo 92 de la constitución no va, no puede ir tan lejos. Pretenderlo sería romper la independencia de los poderes, base cardinal de nuestro régimen; sería acordar al presidente un medio de influencia inconciliable con la armonía que debe existir entre los departamentos del Estado.

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1862, tomo I, pág. 181.

(2) En el orden constitucional de la República, no es facultad privativa de una cámara, la de dictar su presupuesto. El presupuesto del congreso, como el de la administración en general, es materia de ley.

He tenido oportunidad de recordar un debate en que,—si bien incidentalmente,—se discutió la extensión de las facultades ministeriales en sus relaciones con el congreso. Se trataba, en la sesión de 31 de Octubre de 1885, si podía ó no invitarse á un secretario durante la próroga. El ministro de la guerra, presente en el recinto, emitió su opinión, á pesar de las dudas que asaltaron á algunos legisladores y á pesar de la resistencia de otros.

«El señor ministro de la guerra, dijo Mansilla, constitucionalmente hablando, parlamentariamente hablando, y con el reglamento de la cámara por delante, no tiene el derecho de tomar parte sino en la discusión de los asuntos de fondo: en la discusión de las leyes que traen la iniciativa de las cámaras ó del poder ejecutivo» (1).

No era esta una cuestión de carácter interno en la cual la cámara ejercitaría funciones privativas; su resultado podía afectar las prerogativas presidenciales, podía dar margen á invasión de potestades. No era, pues, el caso previsto por Alsina. El ministro tenía derecho de hacer oir su voz, en defensa de las facultades del poder que representaba.

Pero, por lo demás, debe erigirse en regla que así como las asambleas parlamentarias no pueden llamar á los ministros, si no es con el objeto de recojer los elementos de juicio que

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1885, tomo 2, pág. 806.

necesitan para el desempeño de las funciones que les están cometidas, así, también los ministros, no pueden inmiscuirse en asuntos que son del exclusivo resorte de las cámaras del congreso.

EL DOMINIO FLUVIAL Y MARÍTIMO ANTE EL DERECHO FEDERAL (*)

SUMARIO:—I. El dominio nacional de los rios es una preocupación argentina.—II. Preceptos del código civil.—Cláusulas de la constitución.—La facultad de reglamentar el comercio no confiere á la nación dominio territorial.—La nación carecía de jurisdicción territorial antes de la organización, y después de ella no la ha adquirido sobre los ríos y las playas.—III. Precedentes y opiniones argentinos.—IV Opiniones y precedentes norteamericanos de aplicación en la República.

I

La vieja preocupación que atribuye al estado general el dominio público de las playas y cauces de los rios argentinos no ha podido ser desarraigada hasta el presente, apesar de los eruditos trabajos que registra nuestra crónica jurídica y apesar de las múltiples resoluciones administrativas y parlamentarias, que se han dic-

(*) Este artículo ha sido publicado antes de ahora en forma de escrito forense, y no es más que una recapitulación de precedentes y opiniones.

tado desde la época de la reorganización nacional.

A cada paso, en el choque incesante de atribuciones que el régimen federativo motiva, se echan en olvido los informes en que estadistas eminentes expusieron con erudición y acopio de razones la faz verdadera del problema, los luminosos debates de que fué teatro el senado de la república, y, en virtud de la fuerza de la tradición ó de los prejuicios, se enuncia, como apotegma inconcuso, el dominio excluyente de la nación sobre los rios, las playas y los cauces y se enuncia sin aducir fundamentos, sin recordar antecedentes, sin citar textos legales.

Del punto de vista de los principios la cuestión ha sido agotada; pero se hace indispensable renovar de diario los argumentos ya formulados ó renovarlos, por lo menos, cada vez que una autoridad pública pretende desconocerlos, impulsada por ese prurito de ensanchar siempre y siempre la esfera de su actividad, que caracteriza á todas las instituciones humanas.

II

Nuestro código civil clasifica como bienes públicos del estado general ó de los estados particulares los mares adyacentes al territorio de la República hasta la distancia de una legua marina, los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros, los rios y sus cauces y todas las aguas que corren por cauces naturares, las playas del mar y las playas de los ríos navegables por buques de más de cien toneladas y también sus márgenes, las islas formadas ó que se formen en el mar territorial ó en toda clase de río, ó en los lagos navegables (1).

Ante el criterio del codificador hay, en consecuencia, mares, bahías, ensenadas, puertos, ancladeros, ríos, cauces, playas, islas, lagos, etc., que son bienes públicos de los estados particulares (2), pero no ha creido prudente, en un cuerpo de legislación privada, sentar reglas para deslindar, en esta materia, la propiedad nacional de la propiedad provincial y se ha circunscripto á decir que «las cosas son bienes públicos del estado general que forma la nación, ó de los estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los

(1) *Código Civil*, art. 2340.
(2) Los arts. 2645 y 2646 del Código Civil confirman esta conclusión que surge clara, por otra parte, de la letra de la ley.

poderes hecha por la constitución nacional» (1).

Es, entonces, en la constitución nacional, en los principios que la informan, en las doctrinas que consagra donde debe buscarse la solución del problema.

Los constituyentes argentinos crearon un gobierno de facultades limitadas, no solo por razón de los derechos que se reserva la sociedad política, en homenaje á la libertad individual, sino también por razones derivadas del régimen federativo, que exige una coordinación metódica de atribuciones, tendente á impedir que choquen las autoridades de la nación y de las provincias al llevar á la práctica los fines para que han sido instituidas.

A este último respecto, nuestro código político traza las lineas generales dentro de las cuales actúa el gobierno central y declara que «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación» (2).

Apesar de la sencillez aparente de esta regla, la observación comprueba obscuridades y vacíos que los intérpretes se han encargado de salvar. Basada en la opinión vertida por los autores de «El Federalista», nuestra Suprema Corte, después de afirmar el principio transcripto,

(1) *Código Civil*, art. 2339.
(2) Art. 104 de la Constitución.

agrega que los actos provinciales pueden ser invalidados: 1º cuando la constitución concede á la nación, en términos expresos, un poder exclusivo; 2º cuando el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido á las provincias; y 3º cuando hay una directa y absoluta incompatilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (1).

¿Aparece, acaso, delegado al gobierno federal el dominio de los ríos, de las playas y de los cauces? No, sin duda; no se hallará en la ley fundamental del país, cláusula alguna donde sea dable señalar la delegación expresa ó *tácita*, que sería ineludible (2).

Los únicos preceptos pertinentes, en cierto grado, hablan de la navegación y del comercio sin conferir á la nación dominio sobre las aguas.

Los artículos 14 y 20 garanten á ciudadanos y á extranjeros, á todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino, el derecho de comerciar y de navegar los rios y las costas. El artículo 26 establece que la nave-

(1) *Fallos de la Suprema Corte,* 1ª Serie, tomo 3, pág. 131.

(2) No es indispensable que una atribución haya sido expresamente acordada al poder general, para que éste se halle en aptitud de desempeñarla. "Los elementos del derecho provincial en un estado federativo, había dicho Alberdi, constan de todo el derecho no delegado *expresamente* por la constitución al gobierno general del Estado". (*Organización de la Confederación Argentina*, pág. 225). Los convencionales de Santa Fé suprimieron el advervio porque comprendieron que, por grande que fuera el empeño que pusiesen en enumerar con proligidad las facultades, algunas, muchas tal vez, escaparían á su previsión,

gación de los rios interiores es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente á los reglamentos que dicte la autoridad nacional. El artículo 67 faculta al congreso para reglamentar la libre navegación de los rios interiores, habilitar puertos, crear y suprimir aduanas (inciso 9), para reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí (inciso 12), para promover la exploración de los rios interiores (inciso 16).

La nación queda habilitada por estas cláusulas para ejercer jurisdicción inmediata sobre los rios, pero una jurisdicción subordinada á los objetos primordiales que la determinan: el comercio y la navegación. Ellas no confieren la propiedad de las aguas, de las playas y de los cauces; no acuerdan al estado general un derecho extenso, comprensivo de todos los fines que el dominio abarca.

La prerogativa nacional de legislar sobre el comercio, de fomentar y amparar la navegación no importa la potestad de privar á las provincias de los grandes elementos de civilización y de vida que representan las arterias fluviales y que se traducen en regadío para sus campañas, en fuerza motriz para sus establecimientos fabriles, en caudal de progresos, en fuente de recursos para múltiples órdenes de la actividad social.

Cuando la nación dicta una ordenanza destinada á reglamentar el comercio exterior de la república ó el de las provincias entre sí, actúa dentro de la órbita que la constitución le seña-

la. Sus disposiciones son supremas y las autoridades de cada provincia están obligadas á conformarse á ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes ó constituciones provinciales. Si intenta disponer de los rios á los efectos de la apropiación privada, prescinde de la autonomía local y, al cercenar los territorios particulares, ataca las bases del régimen federal.

La propiedad nacional de los rios, de los cauces y de las playas conduciría á conclusiones absurdas. Las ciudades y villas ubicadas en las márgenes del Plata y afluentes no podrían buscar en sus corrientes el agua potable que requieren sus poblaciones, sin impetrar gracias y favores á los poderes nacionales. Sin esas gracias y favores tampoco podrían aprovechar los peces, las arenas y las piedras y tendrían que renunciar á tantos y tantos elementos de bienestar que les ofrece su situación. Cuando un accidente natural torciera el curso de las aguas ó dejara en seco una extensión superficial determinada, la nación tendría que continuar ejerciendo su soberanía inmediata sobre esa fracción, por más que quedase enclavada dentro de una provincia.

La constitución ha callado sobre la propiedad de los rios en el orden nacional, y sería banal pretender que el silencio se debe á una omisión irreflexiva. En el orden provincial ha sido explícita, por el contrario. Su artículo 107 establece que las provincias pueden promover la exploración de *sus rios* con sus recur-

sos propios. El texto de nuestro código político no autoriza, entonces, la hipótesis de que haya rios federales, mientras que no deja dudas sobre la existencia de rios provinciales.

Para el juego regular de las instituciones, la nación no requiere jurisdicción dominial sino en el territorio donde están radicadas sus autoridades, sin perjuicio de que, como persona jurídica, utilice las propiedades que pueda haber adquirido por compra y por cesión. El dominio territorial solo por excepción corresponde al Estado; es regla, en esta materia, que las provincias conservan sus prerogativas.

Antes de la organización nacional, cada provincia extendía su jurisdicción territorial dentro de sus límites propios. La república, desprovista de los caracteres de nación, en esa época, no podía tener bienes ni derechos. Desde 1853 se perfilan sus contornos como entidad política, y solo desde esa fecha surge la posibilidad teórica de que se la considere con facultades de propietario.

«Tierras públicas jamás las tuvo la nación después de la revolución», decía, en el informe con que acompañó su proyecto de reformas, la comisión examinadora nombrada por la convención de Buenos Aires de 1860 (1); todo el territorio argentino, dividido en fracciones, correspondía á las provincias, según la comisión, á cuyas opiniones se ha dado la fuerza de co-

(1) *Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución Federal, Anexos,* pág. 88.

mentario auténtico de la constitución (1), y estaban comprendidos en él los rios, los mares, las playas, los cauces, de conformidad á las reglas aplicables de derecho político y de derecho internacional.

Sancionada la constitución, las provincias han conservado y conservan su integridad, á menos que hayan sido divididas ó reducidas por algunos de los medios que las leyes consienten y que, en cuanto á la cuestión que me ocupa, son:

Primero: La fijación definitiva de los límites locales (2).

Segundo: La compra que haga la nación ó la cesión voluntaria de la provincia (3).

Para comprender que no es aplicable la primera forma basta transcribir la cláusula que la legisla. «Corresponde al congreso, dice, arreglar definitivamente los límites del territorio de la nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen á las provincias». Los rios, los mares, los cauces y las playas, considerados en sí mismos, no han sido jamás segregados de los estados y no han podido quedar fuera de su dominio para formarse, con ellos, territorios nacionales. Con las

(1) *Fallos de la Suprema Corte*, tomo 1, serie 1, pág. 130.
(2) *Constitución Nacional*, art. 67, inc. 14.
(3) *Ibidem*, art. 67, inc. 27.

adyacencias complementarias del suelo provincial, de extensión relativamente pequeña, no es concebible que se haya imaginado nunca organizar territorios ni provincias.

En la hipótesis de que hubiesen pasado al dominio de la nación, debiera existir una compra ó una cesión, ya que no encuadra dentro de la prerogativa de fijar límites, la facultad de privar á las soberanías locales de corrientes de agua, pero ¿dónde está el instrumento que acredite la realización del contrato? ¿Cuándo y en qué forma han manifestado su aquiescencia las provincias?

La facultad conferida al congreso de fijar los límites interprovinciales obedece al empeño que animó á los constituyentes de evitar y matar en gérmen los conflictos entre las entidades autonómicas que componen la unión y, también, al propósito de cortar la discusión que tanto agitó á los Estados Unidos sobre si correspondía al poder central ó á los poderes seccionales la tierra inculta, desierta, abandonada, que se hallaba fuera de la jurisdicción material y efectiva de los Estados. Ninguno de estos objetivos es aplicable. Por lo demás, es principio inconcuso de nuestro derecho político que, salvo el caso de los límites, no puede privarse á las provincias de su jurisdicción territorial sin el consentimiento explícito de sus poderes públicos: así se desprende de los arts. 3 y 13 de la constitución en cuanto á todas las que forman la república; así se consignó, especialmente en cuanto á Buenos Aires, en el art.

5, del pacto de 11 de Noviembre de 1859 (1). Ese consentimiento jamás se ha prestado por ninguna provincia, lo repito, para privarse de sus rios, elementos vitales de prosperidad y de riqueza.

(1) El art. 3 está concebido así: "Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital de la república por una ley especial del congreso, *previa cesión hecha por una ó más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse*", El art. 13 dispone: "Podrán admitirse nuevas provincias en la nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra ú otras, ni de varias formarse una sola, *sin el consentimiento de las legislaturas de las provincias interesadas* y del congreso". El art. 5 del pacto de Noviembre estatuyó: "En el caso que la convención provincial manifieste que tiene que hacer reformas en la constitución mencionada, esas reformas serán comunicadas al gobierno nacional, para que presentadas al congreso federal legislativo, decida la convocación de una convención *ad hoc*, que las tome en consideración, á la cual la provincia de Buenos Aires, se obliga á enviar sus diputados, con arreglo á su población, debiendo acatar lo que esta convención, así integrada, decida definitivamente, *salvándose la integridad del territorio de Buenos Aires que no podrá ser dividido sin el consentimiento de su legislatura*".

III

Como la cuestión no es nueva, según lo he dicho, es fácil citar opiniones y precedentes concordantes con las ideas expuestas.

Entre los múltiples proyectos que registran los anales del parlamento argentino tendentes á establecer la capital definitiva de la república hay uno, sustentado por los diputados Zuviría, Luna, Freyre, Murga y Ortiz, en que implícitamente se reconoce la propiedad provincial de aguas y cauces. El proyecto, en efecto, buscaba convertir en asiento permanente de los poderes federales á la ciudad de Buenos Aires y agregaba: «corresponderán á la capital y quedarán federalizados, todo el territorio que comprende el municipio de la ciudad, *las dos radas*, Martín García *y los canales que domina*» (1). Para traspasar á la nación las radas y los canales se conceptuaba ineludible declararlo en la ley de capital y para cuya vigencia se necesitaba el consentimiento armónico del congreso y de la legislatura. El proyecto fracasó, como tantos otros, pero el antecedente puede invocarse, siquiera como la expresión de las teorías y tendencias de sus autores.

Pocos años después, en 1869, la opinión de la provincia de Buenos Aires se agitó vivamen-

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1866, p. 113.

te ante el temor de ver lesionada su soberanía. La nación proyectaba un puerto y para construirlo disponía, en calidad de propietario, del Plata y de su lecho. La prensa dió la voz de alarma y la alarma movió á los funcionarios públicos. El gobernador dirigió notas repetidas al ministro del interior (1), haciendo presentes los incontestables derechos de la provincia. En la legislatura, los diputados Garrigós y Ocantos, los ministros de gobierno y de hacienda abundaron en idénticas consideraciones. Pero el punto fué más ampliamente dilucidado en el senado nacional, donde el general Mitre en cinco grandes discursos, cuya lectura será siempre instructiva, abordó su estudio con inmenso acopio de erudición.

Largo fuera seguirlo en el desenvolvimiento de sus doctrinas. Basta á mi objeto reproducir solo algunas frases en que aparece condensada la tesis del representante de Buenos Aires. (2). «Respecto de límites territoriales y propiedad de las tierras comprendidas dentro de ellos, decía, hay varias disposiciones muy terminantes y ejemplos que son concluyentes, que establecen una serie de hechos y de principios de que más adelante tendré ocasión de ocuparme. Me contento, por ahora, con sentar dos proposi-

(1) Notas de Julio 12, Julio 21 y Agosto 5 de 1869. Se hallan insertas en la publicación titulada: "*Documentos relativos á la cuestión Obras del Puerto de Buenos Aires*".

(2) El debate puede ser consultado *in extenso* en el *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente al año 1869, págs. 672 y siguientes.

ciones: primero que las tierras cubiertas por las aguas dentro de la línea de alta y baja marea, y por consecuencia las playas de los ríos navegables *son propiedad del pueblo de los estados en un gobierno federal:* y segundo, que los estados ejercen plena jurisdicción sobre ellas, no obstante cualquiera otra jurisdicción que pueda ejercer incidentalmente el gobierno general por el hecho de ser navegables las aguas». En otra parte, daba así el fundamento de sus conclusiones: «En el orden distributivo del gobierno federal todo el territorio de la nación se divide y subdivide en distintas soberanías equilibradas, cada una de las cuales gira armonicamente dentro de su órbita. El poder nacional que preside al movimiento no se ha reservado sino aquella parte de alta soberanía necesaria para dominar el conjunto, y en cuanto al territorio, no se ha dado más que el indispensable para residir, subordinándose, por lo demás, á la condición del propietario civil dentro de los límites de las soberanías territoriales de los estados ó provincias. Como poder público, representante de la propiedad comun, hay un campo vasto en que ejerce una jurisdicción ó un imperio exclusivo y absoluto, y es sobre la superficie de las aguas navegables. Esto no quiere decir que el poder nacional sea el dueño de esas aguas; es simplemente regulador. La prueba es que donde el agua se retira es el territorio adyacente el que gana, y donde por un accidente un río navegable se convirtiese en tierra firme, ganaría la nueva so-

beranía federal que sobre ella se formase más adelante. El gobierno general no posee, á título de soberanía en el orden federal, sino el terreno suficiente para pisar y moverse, y accidental y condicionalmente los territorios que guarda en depósito para emanciparlos más tarde».

Apesar de que estas ideas fueron combatidas por Velez Sarsfield, la autoridad científica del eminente jurisconsulto no logró dejar la verdad en la penumbra. Triunfó la defensa de la soberanía local y el éxito se tradujo en la ley de Julio 16 de 1870, donde aparece consignada la doctrina que sostengo (1).

Podría pensarse, acaso, que después de estos antecedentes no ha sido necesario insistir sobre principios consagrados ya por la legislación nacional, pero lo cierto es que, apagados los ecos del memorable debate, se ha procedido, en épocas subsiguientes, sin la atención que la gravedad de la materia exige y las autoridades se han pronunciado, muchas veces, en forma contradictoria, con vacilaciones y con dudas. No obstante, puede afirmarse que las provincias han sido respetadas en la integridad de sus derechos territoriales en todas las oca-

(1) La ley de 1870 contiene las siguientes disposiciones: "Art. 1. El poder ejecutivo mandará hacer un estudio técnico de la rada de Buenos Aires y de las obras que sea necesario practicar en ella para la construcción de un puerto de abrigo de almacenes fiscales".... "Art. 3. Se autoriza al poder ejecutivo para negociar con el gobierno de la provincia de Buenos Aires la cesión de las tierras fiscales que sean necesarias para la realización de las referidas obras y para aceptar la participación que quisiera tomar en ella".

siones en que un estudio prolijo ha precedido á las resoluciones y decretos.

En 1884, fué sometido a la deliberación de la cámara de diputados un proyecto en que se leen estos artículos: 1º Acuérdase al señor A. Aubin privilegio exclusivo para establecer salinas y usinas para la explotación de las aguas de mar, desde el cabo San Antonio hasta la embocadura del Salado comprendiendo las dos márgenes. 2º Concédese el derecho de practicar en la costa del mar y en la de los rios Tuyú y Salado hasta seis kilómetros de su embocadura, los canales necesarios para la toma de agua en los terrenos de jurisdicción nacional, sin perjuicio de la viabilidad pública y los derechos de terceros.

La cámara,sin mayor estudio, aprobó el proyecto, considerándolo en general. La discusión en particular, empero, condujo á un resultado curioso. Bastaron algunas observaciones del diputado Calvo, en favor de las soberanías provinciales para que, en la votación de detalle, se rechazasen, una por una, todas las cláusulas. «El congreso, espuso, *no puede conceder la explotación ni aún de las aguas navegables;* pero, como ha dicho muy bien el señor diputado por Buenos Aires hace un momento, en ningún caso podrá conceder aquellas aguas que no sean navegables en las márgenes pertenecientes á una provincia, ni para hacer sal ni para hacer azúcar. Para ninguna cosa. El congreso no puede entrar á legislar sobre esto, como no podría entrar mañana á legislar sobre

las producciones de Jujuy, Catamarca ú otra semejante, acordando veintinueve leguas cuadradas de explotación con privilegio exclusivo, á tal ó cual personaje que introdujera veinte ó treinta millones. No podemos hacer esto. Esto es destruir el sistema federal é inmiscuirse en lo que no nos corresponde; es invadir la soberanía provincial sin motivo, sin conveniencia, sin provecho y con grandes perjuicios ulteriores» (1).

En 1889 se hallaban á dictamen del procurador general de la nación treinta y tres expedientes relacionados con la propiedad de los rios navegables, las riberas, las playas, los cauces, etc. Grande parecía ser,—y era en efecto, —la confusión reinante cuando se aglomeraban solicitudes y pedidos en número crecido, con intereses antagónicos, é inspiradas en teorías divergentes. El Dr. Eduardo Costa, que entonces desempeñaba el cargo, juzgó oportuno tratar la cuestión «con el espíritu libre de ideas preconcebidas, y con la extensión que requiere su importancia» y expidió en Septiembre 10 del mismo año, una vista, que corre impresa, en la cual preconiza la buena doctrina con argumentos irrefragables. Aduce precedentes americanos y argentinos, hace una exégesis circunstanciada de la jurisprudencia administrativa y concluye con estos párrafos en

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1884, tomo I, pág. 238.

que, atacando de frente el error vulgar, lo hace palpable:

«Por qué razón la tierra que cubren las aguas ha de ser de la nación y no de las provincias? Los rios son del público, se dice. Pero las provincias representan también el público, y si el interés de la comunidad ha de prevalecer, es natural y lógico que las aguas y la tierra sobre que corren los rios, pertenezcan á aquel representante de los intereses generales que mejor puede utilizarlas; y bajo este concepto no puede desconocerse que las provincias están en condiciones mucho más favorables que la nación».

«Por otra parte, la propiedad de la nación sobre las riberas y los lechos de los rios sería, como ha dicho la Corte Suprema de Estados Unidos, un peligro serio para las provincias».

«La prescripción constitucional que limita en el gobierno general la capacidad de poseer bienes, no como un simple particular, sino á título de soberano al estrecho lugar de su residencia, á los territorios nacionales, y á los bienes que adquiere por compra ó por cesión de las legislaturas respectivas, no puede ser mejor calculada ni más sabia».

«Si la nación pudiese adquirir soberanía sobre los bienes que comprase ó adquiriese por cualquier otro título, dentro del territorio de una provincia, sustituyendo la soberanía de la nación á la soberanía de las provincias, estas estarían expuestas á desaparecer».

«Supongamos por un momento que la provincia de Buenos Aires no hubiera cedido su capital y que en los terrenos que el puerto Madero conquista sobre el rio, se levantara otra ciudad bajo la jurisdicción de la nación. Tendríamos entonces una ciudad provincial frente á otra ciudad nacional, sin otro límite de sus jurisdicciones respectivas que una estrecha calle. ¿Quién puede desconocer las perturbaciones, los conflictos, las cuestiones de competencia á que una situación semejante daría lugar á cada paso en el orden judicial, económico y político, así de la nación como de la provincia?....»

«Reasumiendo lo expuesto diré que creo haber demostrado suficientemente las proposiciones que indiqué al principio, es decir... 2 Que *las playas y el lecho de los rios* y *canales navegables pertenecen á las provincias, no á la nación*» (1).

La luminosa exposición del procurador general, doctor Costa, tuvo en la administración trascendencia indiscutible: trazó rumbos fijos á las ideas y sentó la opinión que debían compatir otros asesores y el mismo poder ejecutivo.

Existe ya una abundante jurisprudencia sobre la materia (2), robustecida por un decreto,—

(1) Eduardo Costa. *Los rios* y *sus riberas*, 1890, págs. 37 y siguientes.

(2) Con motivo de una solicitud del señor José M. Borches para extraer arena del Rio Paraná, el procurador del tesoro, Doctor Carlos L. Marenco, expidió una vista en que se lee: "Si no fuesen bienes públicos de las provincias los rios y las playas que surcan ó rodean sus territorios serían preceptos vanos el de

dictado en 1891 por intermedio del departamento de hacienda, á cargo entonces del doctor Vicente F. López,—en que se declara que «en el entender del poder ejecutivo de la nación, la jurisdicción general que la constitución le atribuye sobre las playas del mar y riberas de los ríos navegables se refiere á la facultad de mantener expedito el tránsito público y reglamentar todo

la constitución que se refiere á la exploración de los rios y el del código civil que determina que hay rios y playas de los estados. No terminaré sin recordar un antecedente digno de ser tenido en cuenta. En las sesiones del año pasado el senado de la nación resolvió que el doctor don Pedro Luro ocurriera á las autoridades de la provincia de Buenos Aires en demanda de un permiso para construir una terraza en la playa de Mar del Plata, por tratarse de territorio provincial".

Los señores Martín, Cuneo y Costa obtuvieron del gobierno de Buenos Aires el derecho de cortar juncos en el Delta del Paraná. Obstaculizados en sus faenas por las autoridades nacionales, reclamaron de la provincia la adopción de los medios indispensables para hacer efectivos sus convenios y el gobierno local, encontrando justo el pedido, se dirigió al señor ministro del interior, en Marzo 15 de 1898, en defensa de sus indiscutibles prerogativas. El señor procurador doctor Kier dictaminó en Abril 9, sosteniendo la sana doctrina, y sus conclusiones fueron adoptadas por el P. E. Decía el señor Kier: "El corte de los juncos que nacen en las orillas de los rios, concedido en los contratos transcriptos, se relaciona con el dominio del suelo, en terrenos fiscales, playas y bañados, y cae por ello bajo la jurisdicción de los estados, mantenida y no delegada por las cláusulas 104 y 105 de la constitución nacional, y reconocida por el gobierno mismo de la nación. Y como del contexto de los contratos transcriptos, no aparece perjudicada la jurisdicción reservada al gobierno general, y en caso de serlo más adelante por procedimientos ú obrages que interrumpieran el tránsito ú obstruyeran la navegación y comercio marítimo, siempre estaría V. E. en aptitud de establecer los reglamentos conducentes á amparar á aquellos derechos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,—opino que V. E. debiera reconocer la validez de las concesiones otorgadas por el P. E. de la provincia de Buenos Aires, para corte de juncos en los terrenos fiscales y playas dentro de su jurisdicción territorial".

lo concerniente á la navegación y al comercio exterior de la república; y á los respectivos estados federales corresponde la jurisdicción policial y el dominio inmediato del suelo, pudiendo estos, en consecuencia, dictar los reglamentos y crear impuestos por el aprovechamiento de arenas, piedras, etc. etc., subordinados siempre al objeto primordial que motiva la jurisdicción nacional» (1).

(1) *Registro Nacional*, 1891, tomo 2, pág. 618.

IV

El más alto tribunal de la república, intérprete final de la constitución, se ha expresado, en una causa trascendental, en estos términos: «En un fallo de esta Suprema Corte (1) se ha establecido precisamente tratándose de los privilegios parlamentarios, que el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experiencia, y nos lo hemos apropiado. Y se ha dicho con razón que una de las grandes ventajas de esa adopción ha sido encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustran y completan las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares» (2).

Estas ideas pecan sin duda por su exageración. Se hallan imbuidas de la preocupación tan generalizada en los intérpretes nacionales de buscar en los precedentes de Estados Unidos lazarillos que los conduzcan al través de todas las dificultades de orden político. Pero sirven

(1) *Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional,* serie 2, tomo 10, pág. 231.

(2) *Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional,* serie 4, tomo 4, pág. 432.

de prudente consejo cuando identidad de situaciones jurídicas, derivadas de tradiciones semejantes, conducen á resultados análogos.

En Estados Unidos es, como entre nosotros, de competencia del gobierno central la reglamentación del comercio y de la navegación (1) y esta facultad,—que se ejercita de una manera amplia,—tiene en los antecedentes institucionales del país una importancia capital.

Después del fracaso del régimen confederado que había nacido con la revolución de la independencia, los trece estados comenzaron á sentir los tropiezos consiguientes á la falta de reglas obligatorias para todos, relativas al comercio interior y exterior. Cada uno erigía en norma su propio interés, contradictorio, muchas veces, con el del vecino, el cual, compelido por las circunstancias, adoptaba defensas que redundaban en perjuicio general. En 1785 las legislaturas de Maryland y de Virginia nombraron representantes encargados de realizar un convenio sobre la navegación de los rios Potomac y Pocomoke y de la bahía Chesapeake. Este fué el germen, desarrollado en seguida por actos y conferencias ulteriores, que condujo á la convención de Filadelfia, donde tuvo su cuna la ley fundamental.

Es de presumir, por consiguiente, que la jurisdicción nacional sobre los rios, para los fines comerciales, fuera estudiada con prolijidad

(1) *Costitución de los Estados Unidos*, art. I, sección VIII, § I.

suma y extendida en lo posible para impedir que la múltiple diversidad de los intereses mercantiles, puestos en práctica, debilitasen la fuerza de la unión. Así fué, en efecto; pero, por mucho que se acrecentó el mandato del poder central, jamás se pensó privar á los estados de su jurisdicción territorial sobre los rios y sus cauces. El derecho local á su respecto ha llegado á convertirse en apotegma inconcuso.

Los comentadores se pronuncian con uniformidad poco frecuente en materias jurídicas.

«Por la ley común, escribe Kent, tiene el público el derecho de navegar en cualquier punto de un rio ordinariamente navegable y en los grandes lagos; y en Inglaterra ni aún la corona puede intervenir en los canales de los rios públicos navegables. Son caminos públicos por la ley común. El público es el verdadero soberano y es inalienable el uso de las aguas navegables. *Pero las costas de las aguas navegables y los cauces pertenecen al Estado en que están situados, como soberano de ellos*» (1).

Paschal, al anotar la sección VIII, art. I de la constitución, apoyándose en la jurisprudencia establecida, dice: «El comercio abarca la navegación y, para llenar ese objeto, comprende también la intervención necesaria en todas las aguas navegables de los Estados Unidos... El gobierno nacional no posee más atribucio-

(1) James Kent, *Commentaries on American Law*, tenth edition, t. 3, p. 561.

nes que las que le han delegado los estados, los cuales retienen todas, excepto las que han cedido. . . Cuando tuvo lugar la revolución, el pueblo de cada estado se hizo soberano y en ese carácter tiene derecho absoluto á todas sus aguas navegables y á sus cauces para el uso común de sus habitantes, con sujeción únicamente á los derechos cedidos por la constitución al gobierno general. El derecho de dominio eminente sobre las costas y los cauces de los rios navegables, para todos los objetos municipales, pertenece exclusivamente á los estados dentro de su jurisdicción territorial, y solamente ellos tienen la potestad de ejercerlo» (1).

El autor de las «Limitaciones Constitucionales», cuya opinión es justamente respetada en su patria y en el extranjero, en la misma corriente de ideas, se expresa así: «Las aguas navegables son, también, una especie de camino público y en tal carácter caen bajo el dominio de los estados (provincias, en el tecnicismo argentino). . . El derecho general de gobernar y regular el uso público de las aguas navegables pertenece incuestionablemente á los estados, aunque con las restricciones que nacen de las facultades del congreso relativas al comercio. . . Sin embargo, las circunstancias de que un rio sea navegable y pueda servir para el comercio exterior ó interior no excluye la

(1) George W. Paschal, *Annotated Constitution*, 1868, página 123.

reglamentación de los estados, si el congreso no ha ejercido sus atribuciones en cuanto á él ó si, habiéndolas ejercido, la ley local no contradice las prescripciones nacionales ó no choca con los derechos que ellas consagran. . . Los estados tienen el mismo derecho para hacer mejoras en los rios navegables que el que poseen sobre los otros caminos, y cuando han invertido capitales en las obras, tienen la facultad de imponer contribuciones al comercio que las utiliza y se beneficia con las mejoras, aun cuando sobre el rio de que se trate se extiendan los reglamentos comerciales» (1).

El eminente profesor de la Universidad de Filadelfia escribe por su parte: «El *jus publicum* respecto al uso de los rios navegables de los estados fué conferido á la autoridad exclusiva del congreso por la constitución de los Estados Unidos; el *jus privatum* sobre los cauces quedó á los estados, como propiedad común de sus ciudadanos y pueden disponer como lo juzguen propio» (2).

Los expositores americanos de mayor autoridad se extienden en consideraciones idénticas y establecen el principio del dominio local sobre los rios, los cauces, las playas y las riberas como un corolario de la integridad territorial

(1) Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, fifth edition, 1883, págs. 728 y siguientes.

(2) Clark Hare, *American Constitutional Law*, 1889, tomo 1, pág. 512.

de los estados particulares (1). Estos, por su parte, han ejercitado sus prerogativas y legislado sobre las tierras que yacen bajo las aguas, navegables ó no, sin creer que pudiera dudarse de sus atribuciones ni sospechar, siquiera, que salvaban la esfera de sus potestades constitucionales.

Es conocido entre nosotros el convenio de límites entre Nueva York y Nueva Jersey que tradujo el Dr. Florentino González, comisionado al efecto por el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en 1870. Por ese convenio, los dos estados distribuyen, como comprendidos en sus soberanías respectivas, las aguas y los cauces del rio Hudson, de la bahía de Nueva York, de la extensión comprendida entre la isla de Statten y Nueva Jersey y de la bahía de Ravisan hasta el Océano Atlántico, y enuncian explícitamente que el acuerdo alcanza *á la tierra que se halle debajo del agua* (2).

Es igualmente conocido el extracto de los Estatutos Revisados de Nueva York en una parte referente á tierras debajo del agua, hecho también por el Dr. González, á indicación del poder ejecutivo de Buenos Aires. Se lee en él

(1) Si no bastasen las referencias anteriores, podría aun invocar la opinión de Angell (*A treatise on the right of property in tide waters and in the soil and shores thereof*, 1847, págs. 36 y siguientes), de Campbell Black (*Handbook of American Constitutional Law*, 1895, pág. 350), de Pomeroy (*An introduction to the Constitutional Law of the Unites States*, 1888, págs. 305 y sigtes), etc,

(2) *Documentos relativos á la cuestión obras del puerto de Buenos Aires*, publicación oficial, 1870, pág. 226,

que el estado legisla sobre «las tierras sitas debajo del agua del rio Hudson», sobre «las tierras debajo del agua coadyacentes y al rededor de la isla Great Barn», sobre «las tierras debajo de las aguas adyacentes y al rededor de la isla de Statten», etc. (1).

Hasta en las constituciones de algunos estados se consigna que los límites jurisdiccionales abarcan porciones cubiertas por las aguas de los rios ó de los mares. La de California, por ejemplo, dice en su art. XII: «Los límites del estado de California serán como sigue: Empezando en el punto de intersección del grado cuarenta y dos de latitud norte con el grado ciento veinte de longltud oeste de Greenwich, y siguiendo hacia el sur por la línea de dicho grado ciento veinte de longitud oeste hasta su intersección con el grado treinta y nueve de latitud norte; de allí siguiendo en línea recta en dirección sudeste al rio Colorado hasta el punto en donde intersecta el grado treinta y cinco de latitud norte; de allí abajo *por la mitad del canal de dicho rio* hasta la línea limítrofe entre los Estados Unidos y Méjico, como fué establecido por el tratado de 30 de Mayo de 1848; de allí siguiendo al oeste á lo largo de dicha línea hasta el Océano Pacífico y *extendiéndose dentro de él hasta tres millas inglesas;* siguiendo de allí en dirección noroeste y siguiendo la línea de la costa del Pacífico hasta el grado cua-

(1) *Documentos relativos á la cuestión obras del puerto de Buenos Aires,* 1870, pág. 232.

renta y dos de latitud norte; y de allí siguiendo por la línea del paralelo de dicho grado cuarenta y dos de latitud norte hasta el punto de partida ó en que se dió principio. *También todas las islas, puertos y bahías adyacentes á lo largo de la costa del Pacífico*» (1).

Todos los estados que tienen corrientes de agua dictan leyes sobre pesca, sobre extracción de piedras y arenas, amparando la iniciativa individual en las doctrinas que conceptúan más armónicas con las exigencias públicas; todos los estados que tienen corrientes de agua interpretarían como un verdadero atentado contra prerogativas evidentes un acto del gobierno central que las desconociera y restringiese su potestad legislativa en esas materias.

El roce ordinario de los intereses privados ha dado ocasiones repetidas á los tribunales locales para estudiar este punto interesante de derecho federal. Entre los diversos casos ocurridos, no será fácil citar uno solo en que no haya existido el reconocimiento categórico de los estados sobre sus rios, sus cauces y sus playas. A pesar del respeto que rodea á las resoluciones de esos tribunales, es superfluo ponerlas de manifiesto, ya que sobran los elementos de convicción. Podría creerse, además, que imbuídos los jueces de un acentuado espíritu particularista se sienten naturalmente inclinados á exaltar los derechos de las colecti-

(1) *Constituciones de algunos de los estados de la Unión Americana*, traducidas por Florentino González, 1872, pág. 311.

vidades sociales de cuyos poderes públicos forman parte.

La suprema corte federal,—considerada por el pueblo norteamericano como el más alto tribunal de justicia que ha existido en la historia de la humanidad (1),—ha fallado causas del mismo género y su jurisprudencia uniforme concuerda con la opinión de los comentadores, con las conclusiones que surgen de los principios, con las teorías practicadas uniformemente en toda la nación.

Ha llegado á ser clásico el caso, siempre repetido de Martín v. Wadden (2) en que se sintetizó el voto en estos términos: «Cuando la revolución tuvo lugar el pueblo de cada estado se hizo soberano y en ese carácter asumió *el derecho absoluto á todas sus aguas navegables y á las tierras bajo de ellas* para el uso de la comunidad, con sujeción solamente á los derechos atribuidos por la constitución al gobierno general». El Chief-Justice Taney, alma, en su época, de las deliberaciones de la Corte, afirmó en esa sentencia el dominio fluvial y marítimo de los estados con frases inequívocas que la hermenéutica más capciosa no podría alterar.

La sentencia, empero, se refería á los estados que hicieron la revolución de la independencia, á aquellos que poseían territorio propio, cuya integridad no atacó ni podía atacar la constitución de 1789. ¿Cual sería la solución en cuanto

(1) Westel W. Willoughby, *The Supreme Court of the United States*, 1890, pág. 114.
(2) 16, Peters, 410.

á los nuevos estados adquiridos directamente por la unión? ¿Se les acordaría, también, la propiedad pública de sus aguas navegables ó se declararía, por el contrario, que ella pertenece á la nación, como sucesora de los derechos de las potencias cedentes?

Se hizo la controversia en el caso Pollard's Lessee v. Hagan et aliis (1). «Siendo exacto, dijo la Corte, que los Estados Unidos adquirieron de España el territorio de Alabama, no podrían de ello deducirse las consecuencias que se pretende. No se puede admitir que el Rey de España, por tratado ó en otra forma, transmita á los Estados Unidos ninguna de sus prerogativas reales, y menos puede admitirse que tengan estos capacidad para ejercerlas. Cuando una nación adquiere un territorio por tratados ó en otra forma, debe considerarlo con sujección á la constitución y á las leyes de su propio gobierno y no á las de la nación que lo cede». Mas adelante, encarando de lleno el tópico en debate, el tribunal afirmó la jurisprudencia sentada en el caso Martín v. Wadden. «El derecho de dominio eminente sobre las costas y los cauces de los rios navegables, agregó, para todos los objetos municipales, *pertenece exclusivamente á los estados,* dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, *y ellos, y solo ellos, tienen la facultad constitucional de ejercerlo.* Conferir á los Estados Unidos el derecho de otorgar título á un ciudadano sobre las cos-

(1) 3 Howard, 212.

tas y los cauces de los rios navegables hubiera sido poner en sus manos un arma que podría usarse con gran perjuicio de la soberanía de los estados, privando á estos de la facultad de ejercer numerosos é importantes actos relativos á sus poderes policiales. Pero en manos de los estados jamás puede usarse este poder en forma que afecte el ejercicio de derecho nacional alguno de dominio eminente ó de jurisdicción con que la constitución ha investido á los Estados Unidos . . . En virtud de las consideraciones que preceden, llegamos á estas conclusiones generales: 1ª Las costas de los rios navegables y sus cauces no han sido concedidos á los Estados Unidos por su constitución, sino que, por el contrario, han sido reservados á los estados respectivamente. 2ª Los estados nuevos tienen los mismos derechos, soberanía y jurisdicción que los estados primitivos».

Se comprende facilmente que en un país como los Estados Unidos, de larga práctica institucional, de población crecida, de espíritu emprendedor, el choque de pretensiones individuales antagónicas haya obligado á repetir muchas veces iguales debates jurídicos. No es de estrañar, en consecuencia, que sea abundante la jurisprudencia de los tribunales y que, además de las resoluciones indicadas, sea posible recordar algunas otras en que se ha ratificado el dominio local sobre los rios, las playas y los cauces (1). Una de ellas contiene este pá-

(1) Pueden consultarse, entre otros, los siguientes casos en que ha prevalecido la misma doctrina: Smith v. Maryland (18,

rrafo que se recomienda por su precisión: «Esta Corte ha sentado de tiempo atrás el principio de que á cada estado pertenecen los lechos de las aguas costaneras que se hallan dentro de su jurisdicción, á menos que las hayan concedido. De igual modo, pertenecen á los estados las aguas costaneras mismas y sus peces, en tanto son susceptibles de propiedad, mientras corren. Para este fin el estado representa al pueblo y el dominio es del pueblo en su unidad soberana. El título que se le reconoce está sujeto al derecho superior de navegación, cuya reglamentación ha sido delegada á los Estados Unidos, á los etectos del comercio exterior ó de los estados entre sí. Pero no ha existido tal delegación sobre el derecho á la pesca. Este queda bajo el gobierno exclusivo del estado que tiene, en consecuencia, el derecho de disponer á su arbitrio de sus aguas costaneras y de sus lechos para que sean utilizados por su pueblo para pescar y para cultivar peces, sin obstruir la navegación. En efecto, ese derecho de disponer no es otra cosa que la reglamentación que el pueblo hace del uso de su propiedad común» (1).

El cúmulo de datos y antecedentes que precede revela que la doctrina no admite dudas y

Howard, 72), Mumford v. Wardwell (6, Wallace, 423), Weber v. Harbor commissioners (18, Wallace, 57), Mc. Cready v. Virginia (94, United States Reports, 394), Knight v. United Land Association (142, United States Reports, 161), Illinois C. R. Co. v. Illinois (146, United States Reports, 387), Shivety v. Bowlby (152, United States Reports, 387), etc.

(1) Mc. Cready v. Virginia, (94, United States Reports, 394).

vacilaciones en los Estados Unidos, cuyo régimen institucional ha servido de modelo á las repúblicas federativas del Nuevo Continente y, en especial, á la República Argentina en muchos puntos de su derecho político.

No soy admirador ciego de los principios norteamericanos, lo repito, ni creo que puedan adoptarse siempre, sin previo examen de la similitud ó de la desemejanza de situaciones jurídicas, pero cuando, como ocurre en el presente caso, hay analogía de circunstancias, la aplicación de los principios en la democracia del norte consolida la interpretación concorde que se les ha dado entre nosotros.

FIN

Stanford University Libraries
3 6105 124 426 342

JL
2015
1899
M7

Stanford University Libraries
Stanford, California

Return this book on or before date due.